

Quito, D.M. 05 de mayo de 2021

**CASO No. 1378-16-EP**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias del Tribunal de Garantías y Corte Provincial de Esmeraldas (en una demanda de acción de protección), por supuestas vulneraciones al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica.

**I. Antecedentes y procedimiento**

1. El 30 de junio de 2011, Rodrigo Fabricio Tinajero Bonifaz presentó una demanda de acción de protección en contra de Patricio Franco López, comandante general de la Policía Nacional del Ecuador; José Serrano, ministro del Interior; y Diego García, procurador general del Estado.<sup>1</sup> Solicitó que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la Resolución del Tribunal de Disciplina y se disponga su reingreso a las filas policiales.<sup>2</sup>
2. El 8 de septiembre de 2011, el Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas (“Tribunal de Garantías”) rechazó la demanda presentada.
3. El 13 de septiembre de 2011, Rodrigo Fabricio Tinajero Bonifaz interpuso recurso de apelación.
4. El 14 de agosto de 2012, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (“la Corte Provincial”) rechazó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia subida en grado.
5. El 13 de septiembre de 2012, Rodrigo Fabricio Tinajero Bonifaz (“el accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 8 de septiembre de 2011 dictada por el Tribunal de Garantías y de la sentencia del 14 de agosto de 2012 dictada por la Corte Provincial.

<sup>1</sup> La causa fue signada con el No. 08243-2011-0073.

<sup>2</sup> El accionante impugnó la Resolución del Tribunal de Disciplina de 5 de febrero de 2003, que ocasionó la emisión de la orden general No. 061 del Comandante General de la Policía Nacional mediante la cual se dispone su baja de las filas policiales, por supuesta agresión verbal a la autoridad. Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, fojas 9 al 11.

6. El 11 de octubre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.

7. El 12 de noviembre de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaría. El 17 de marzo de 2021 avocó conocimiento<sup>3</sup> y solicitó el informe motivado a los jueces del Tribunal de Garantías y la Corte Provincial.

8. El 24 de marzo del 2021, el Tribunal de Garantías comunicó que los jueces que emitieron la sentencia impugnada ya no están en funciones, por lo que no puede remitir el informe solicitado. Mientras que los jueces de la Corte Provincial, pese a ser notificados, no enviaron el informe dentro del término establecido.

## **II. Competencia de la Corte Constitucional**

9. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.<sup>4</sup>

## **III. Acto impugnado, pretensión y argumentos**

10. Las sentencias impugnadas fueron expedidas por el Tribunal de Garantías el 8 de septiembre de 2011, en la que los jueces declararon “*improcedente la acción de protección deducida*”<sup>5</sup>; y por la Corte Provincial en la que los jueces rechazaron el recurso de apelación interpuesto y confirmaron el fallo subido en grado.<sup>6</sup>

11. El accionante sostiene que las sentencias impugnadas vulneraron los derechos constitucionales al trabajo, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, presunción de inocencia, a no ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley, a la debida proporcionalidad entre las infracciones y sanciones, a no ser juzgado dos veces por la misma causa o materia y motivación, y a la seguridad jurídica.<sup>7</sup> Solicitó que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección y declare la vulneración de los derechos constitucionales.

---

<sup>3</sup> El 24 de marzo de 2021, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, manifestó que la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el accionante carece de argumentos necesarios, que las sentencias emitidas tanto en primera como en segunda instancia no vulneraron los derechos constitucionales alegados, por lo que la demanda debe ser desestimada.

<sup>4</sup> Constitución, artículos 94 y 437; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 58.

<sup>5</sup> Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, sentencia de 8 de septiembre de 2011, a fojas 86 al 88.

<sup>6</sup> Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, sentencia de 14 de agosto de 2012, a fojas 7 al 12.

<sup>7</sup> Constitución, artículos 33, 75, 76 (1), 76 (2), 76 (3), 76 (6), 76 (7)(1)(1) y 82 respectivamente.

12. El accionante manifiesta que el Tribunal de Garantías no realizó un análisis adecuado de todos los argumentos presentados, no consideró la imprescriptibilidad de las vulneraciones de los derechos constitucionales, y que no se debía agotar la vía contencioso administrativa. Indicó que la misma situación ocurrió con los jueces de la Corte Provincial, quienes rechazaron el recurso de apelación interpuesto.<sup>8</sup> Señala que la negativa a la acción de protección generó una “apología” al doble juzgamiento, cuando los jueces establecen que la ley penal difiere de la norma disciplinaria.<sup>9</sup> Finalmente, indica que la Corte Provincial “*inobservó que al momento de resolver la impugnación de una sanción no se puede empeorar la situación de la persona que recurre...*”<sup>10</sup>.

#### IV. Análisis constitucional

13. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.<sup>11</sup>

14. La Corte Constitucional ha indicado que existe una argumentación completa cuando se presentan, al menos, tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.<sup>12</sup> Del análisis de la demanda se desprende que el accionante no ha presentado un argumento completo sobre el derecho al trabajo, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas, a la presunción de inocencia, a no ser juzgado por un acto que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley, a la debida proporcionalidad entre las infracciones y sanciones, a que nadie

<sup>8</sup> “...fui víctima por la Resolución dictada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional; presenté una Acción de Protección, cuyo conocimiento correspondió al Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas...cuyos miembros sin analizar detenidamente las argumentaciones jurídicas y el proceder de la acción de protección por la violación de mis derechos, por estar en estado de subordinación y es en más sin observar que las violaciones a los derechos humanos, son imprescriptibles...tampoco se debe agotar por vía administrativa, por cuanto los Policías Nacionales y los miembros de la fuerza pública no están sujetas a la Ley Contenciosa Administrativa de conformidad a lo dispuesto en el Art. 6...rechazan la acción de protección, de la misma manera la Sala de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas rechaza la apelación...”. Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, juicio No. 08101-2011-0658, foja 1v.

<sup>9</sup> “...la Resolución tomada tanto por el Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, como por la Sala de Conjuces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, en la que me niegan la acción de protección, genera una apología del doble juzgamiento, y fundamentan dicho actuar, estableciendo que por un lado ‘la ley penal difiere de la norma disciplinaria de la Policía Nacional ya que protege bienes distintos, ...el primero protege bienes o valores sociales y el segundo lo hace respecto de bienes o valores de la institución que lo procesa o sanciona’; lo cual a las claras ofende la jerarquía de la Constitución y sus estrictos valores, principios y derechos”. Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, juicio No. 08101-2011-0658, fojas 1 y 2.

<sup>10</sup> Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, juicio No. 08101-2011-0658, foja 2v.

<sup>11</sup> Constitución, artículo 94.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia N°. 1967-14-EP/20. La Corte señala “un argumento mínimamente completo reúne, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica)”.

puede ser juzgado dos veces por la misma causa o materia. El accionante se limita a citar normas sin expresar argumentos que demuestren la violación de derechos por parte de los jueces demandados. Tras realizar un esfuerzo razonable, esta Corte analizará el debido proceso en la garantía de motivación en la sentencia de primera instancia, y la garantía a la motivación y el derecho a la seguridad jurídica en la sentencia de segunda instancia.<sup>13</sup>

**15.** La Constitución determina que “[n]o 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.”<sup>14</sup> En otras palabras, los juzgadores en la sentencia deben, principalmente, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron; ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho<sup>15</sup>; y, además, iii) 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.<sup>16</sup>

**16.** En relación con la enunciación de normas, la sentencia dictada por el Tribunal de Garantías menciona las normas en las que se funda el objeto y procedencia de la acción de protección, la seguridad jurídica y la impugnación de los actos administrativos.<sup>17</sup> Por lo señalado, se verifica que la sentencia cumple con el supuesto (i).

**17.** Respecto al supuesto (ii), en la sentencia se explica que el Tribunal de Garantías desechó la demanda, con base a que al accionante “...se lo sanciona dándole de baja de la Policía Nacional, en virtud de la falta cometida el 9 de enero del 2003, por el Tribunal de Disciplina, realizado en el Comando de Morona Santiago, el 05 de febrero del 2003 y mediante Orden General 061, del Comando General de la Policía Nacional... se confirmó la resolución, de la baja al recurrente... quien en esta causa no justificó, que el Tribunal de Disciplina, que dictó el fallo, violó el debido proceso... más bien se constata que dicho acto causó estado”<sup>18</sup> Es decir, el Tribunal de Garantías verificó que el accionante incurrió en una falta y fue

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafo 21. “...la eventual constatación -al momento de dictar sentencia- de que un determinado cargo carece de una argumentación completa no puede conllevar, sin más, el rechazo de ese cargo: en tales situaciones, la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.”

<sup>14</sup> Constitución, artículo 76. 7 (l).

<sup>15</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N°. 382-13-EP/20 párrafo 23 y N°.1728-12-EP párrafo 36.

<sup>16</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19, párr. 28.

<sup>17</sup> En la sentencia, los jueces enunciaron los artículos 82, 88 y 173 de la Constitución relacionados con la seguridad jurídica, objeto y procedencia de la acción de protección, y vías para la impugnación de los actos administrativos emitidos por cualquier autoridad del Estado, y los artículos 39 y 42.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sobre el objeto y la improcedencia de la acción de protección. Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, causa No. 08243- 2011-0073, fojas 86 al 88.

<sup>18</sup> Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, causa No. 08243- 2011- 0073, fojas 87v y 88.

sometido a un proceso disciplinario en el cual se emitió una resolución. De lo expuesto, se verifica que la sentencia cumple con el supuesto (ii).

**18.** Con relación al supuesto (iii), los jueces de primera instancia sostuvieron que “[e]l Art. 88 de la Constitución de la República, establece: ‘La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de los derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial...’...y, el Art. 173 de la Constitución, establece ‘Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa, como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial...’...”.<sup>19</sup> De esta línea de argumentación se desprende que los jueces de primera instancia consideraron que el asunto litigioso y los derechos invocados en la causa, basado en actos administrativos dentro de un régimen disciplinario, debían discutirse en sede contencioso administrativa.

**19.** En cuanto a la decisión de la Corte Provincial impugnada, menciona las normas en que se fundan el debido proceso y la competencia del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional.<sup>20</sup> La sentencia cumple con el supuesto (i).

**20.** Sobre el supuesto (ii), en la sentencia se explica que la Corte Provincial desechó el argumento del accionante por cuanto verificó que “al legitimado activo se le siguió un proceso sancionador, por haber actuado en contra de las normas institucionales...fue totalmente constitucional y legítimo, cumpliendo con la normatividad señalada y respetando el debido proceso determinado en el artículo 76 de la Carta Magna, sin que se haya transgredido ningún derecho subjetivo del recurrente”<sup>21</sup>. La Corte Provincial ratificó la decisión del tribunal de instancia y argumentó que el Tribunal de Disciplina actuó conforme su competencia y en observancia de la normativa legal vigente: “el Tribunal de Disciplina conformado para ventilar la infracción reseñada en este fallo, actuó, no solo en virtud de su competencia, sino que, se evidencia la aplicación de la normatividad pertinente al caso, lo cual nos da la medida de que se trata de un acto legítimo...”.<sup>22</sup> De lo expuesto, se verifica que la sentencia cumple con el supuesto (ii).

**21.** En relación con el supuesto (iii), los jueces señalaron que “[e]l juez está obligado a examinar la descripción de los hechos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y a verificar si por sus características el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados...”. Del análisis del expediente

<sup>19</sup> Tribunal Tercero de Garantías Penales de Esmeraldas, causa No. 08243- 2011- 0073, fojas 87v.

<sup>20</sup> En la sentencia, los jueces enunciaron los artículos 160 y 188 de la Constitución relacionados con que la Policía Nacional estará sujeta a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional respecto a que el Tribunal de Disciplina tiene la facultad de juzgar las faltas disciplinarias, los artículos 14, 63, 64. 5. 26 y 67 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional sobre las faltas atentatorias o de tercera clase y las sanciones. Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, causa No. juicio No. 08101-2011-0658, fojas 10 al 12.

<sup>21</sup> Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, causa No. 08101-2011-0658, fojas 11 al 12.

<sup>22</sup> Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, causa No. 08101-2011-0658, fojas 11v al 12.

resolvieron que el acto administrativo impugnado “no infringe normas, derechos y principios alegados por el recurrente...como son el derecho a la igualdad, honor, presunción de inocencia, seguridad jurídica, trabajo, debida proporcionalidad entre infracción y sanción impuesta y el no ser discriminado por su condición social o rango dentro de la institución policial...”.<sup>23</sup> En consecuencia, los jueces de segunda instancia explicaron la naturaleza de los derechos en conflicto y concluyeron que el acto emitido por el Tribunal de Disciplina no vulneró los derechos constitucionales alegados por el accionante. La sentencia cumple con el tercer parámetro de motivación en la acción de protección.

**22.** Por lo expuesto, las sentencias de primera y segunda instancia no vulneraron el derecho a la motivación.

**23.** Con relación al derecho a la seguridad jurídica, la Constitución prescribe que este derecho “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.<sup>24</sup> La Corte ha entendido que estas características permiten tener una noción razonable de las reglas que serán aplicadas y que brindan certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>25</sup>

**24.** En sentencia de segunda instancia, los jueces determinaron que el Tribunal de Disciplina “procedió a sancionar con la destitución o baja de las filas policiales, en estricto apego a las normas policiales...el Tribunal de Disciplina para expedir esta sanción actuó conforme lo determina el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en concordancia con el artículo 67 del Reglamento Disciplinario. Además, según el artículo 14 del Reglamento Disciplinario, la facultad sancionadora en el campo disciplinario es obligatorio...”.<sup>26</sup> Aclararon que el acto impugnado fue dictado en función de la falta cometida por el accionante y la normativa especial de la Policía Nacional. Para estas decisiones, como se analizó previamente (párrafo 19), la Corte Provincial adecuó sus actuaciones a lo establecido en normas previas, claras y públicas aplicables al caso.

**25.** Por estas razones, la Corte considera que no se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.

## **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.

---

<sup>23</sup> Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, causa No. 08101-2011-0658, fojas 11v.

<sup>24</sup> Constitución, artículo 82.

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19.

<sup>26</sup> Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, causa No. 08101-2011-0658, fojas 10v y 11.

2. Notifíquese, devuélvase el expediente al origen 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 Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto en contra de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 05 de mayo de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**