

Quito, D.M., 24 de mayo de 2023

CASO 2571-18-EP

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

SENTENCIA 2571-18-EP/23

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada por una persona en contra de una sentencia de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Sucumbíos en el marco de un proceso de acción de protección. La Corte verifica que no existió una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por el juez competente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 16 de marzo de 2018, Wilma Jeanneth Gavilema Jácome (“Wilma Gavilema” o “la accionante”) presentó una acción de protección en contra de la Policía Nacional.¹
2. El 27 de abril de 2018, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Lago Agrio en la provincia de Sucumbíos (“**Unidad Judicial**”), rechazó la acción de protección.² Wilma Gavilema interpuso recurso de apelación.
3. El 7 de septiembre de 2018, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos (la “**Sala Multicompetente**”) rechazó el recurso de apelación, debido a que no era la competente para resolver la causa.³

¹ Wilma Gavilema impugnó la resolución 2013-015-CG-B-MC-ASL, a través de la cual se le dio de baja de las filas policiales por haber incurrido en actos que afecten gravemente el prestigio y moral de la institución. El proceso fue signado con el No. 21201-2018-00225.

² La Unidad Judicial concluyó que:

(e)n consecuencia, no existe violación del derecho, de lo analizado y revisado se colige su improcedencia de la demanda o acción de protección, en los términos del numeral 1 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone: `improcedencia de la acción. - La acción de protección de derechos no procede: 1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales` al no haberse justificado y demostrado que en la resolución impugnada se haya violado derechos constitucionales; hecho éste que hace improcedente la acción, en los términos ya señalados; para cuyo efecto no es viable la acción entablada por la accionante.

³ La Sala Multicompetente concluyó:

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 27 de septiembre de 2018, Wilma Gavilema presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala Multicompetente dictada el 7 de septiembre de 2018. El caso fue signado con el No. 2571-18-EP.
5. El 13 de junio de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió la causa a trámite.⁴
6. El 17 de febrero de 2022, por sorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza Alejandra Cárdenas Reyes,⁵ quién avocó conocimiento del caso el 16 de enero de 2023 y solicitó a la Unidad Judicial y a la Sala Multicompetente que presente su informe de descargo debidamente motivado.
7. El 1 de febrero de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del Cantón Lago Agrio, presentó su informe de descargo.

2. Competencia

8. De acuerdo con el artículo 94 de la Constitución; y, el artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las

hechos que han acontecido en una jurisdicción distinta de la que se ha propuesto esta acción de protección; y, también se verifica que los efectos que dichos actos el darle de baja de las filas policiales hayan repercutido en esta provincia de Sucumbíos ya que la accionante no ha demostrado tener algún vínculo familiar, residencia, vivienda dentro de esta jurisdicción, puesto que la accionante no ha justificado haber prestado servicio dentro de esta provincia, por lo tanto, no se cumple con los presupuestos establecidos en el Art.7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para que sean los jueces de esta jurisdicción quienes deban resolver sobre la presunta vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, por lo que inclusive mal ha hecho la jueza de primera instancia, en admitirlo a trámite en clara inobservancia de la norma legal antes citada, motivo por lo cual este Tribunal por voto unánime, ADMINISTRANDO JUSTICIA CONSTITUCIONAL RESUELVE: Rechazar este recurso de apelación y denegar la demanda de Acción de Protección, presentada por la señora WILMA JANNETH GAVILEMA JACOME, propuesta en contra de los ciudadanos: Ab. Cesar Antonio Navas Vera en su calidad de Ministro del Interior; Dr. Rafael Parreño Navas en su calidad de Procurador General del Estado; del señor General Inspector Miguel Ramiro Mantilla Andrade en calidad de Comandante General de la Policía Nacional, Ejecutoriada la presente sentencia remítase una copia auténtica a la Corte Constitucional del Ecuador conforme así dispone el artículo 85 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁴ El tribunal que conoció la admisión de la causa estaba conformado por el exjuez constitucional Agustín Grijalva Jiménez; la jueza constitucional Daniela Salazar Marín; y, el juez constitucional Alí Lozada Prado.

⁵ El 10 de febrero de 2022, en el proceso de renovación parcial de la Corte Constitucional, se posesionaron la nueva jueza y los nuevos jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz y Richard Ortiz Ortiz.

acciones extraordinarias de protección.

3. Fundamentos de la acción

3.1 Fundamentos de la acción y pretensión

9. La accionante alega que la decisión impugnada—la sentencia de la Sala Multicompetente de 7 de septiembre de 2018—vulneró sus derechos a la tutela judicial efectiva; y, al debido proceso en las garantías del derecho a la defensa y motivación.⁶ La accionante solicitó que se declare la vulneración de los derechos alegados y que se deje sin efecto la sentencia impugnada.
10. Si bien la accionante impugna directamente la decisión de la Sala Multicompetente, en su demanda presenta varios argumentos en contra de la sentencia de la Unidad Judicial como se observa en el párrafo siguiente.
11. La accionante afirma que el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes se vulneró, pues la Unidad Judicial, en la sentencia del 27 de abril de 2018, no valoró todas las pruebas presentadas y, a decir de la accionante, se limitó a negar la acción de protección presentada.
12. La accionante afirma que la Sala Multicompetente no analizó que, en otra acción de protección presentada por sus compañeras, quienes también fueron dadas de baja, el Juez Primero de lo Civil y Mercantil de Sucumbíos aceptó parcialmente las pretensiones presentadas. Asimismo, en relación con el anterior argumento, alega la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación ya que en una acción de protección propuesta por dos servidoras policiales que se encontraban en su misma situación, se dejó sin efecto la “Resolución No 2013.015.-CG-B-MC-ASL, publicada en Orden general No. 060 para el día 28 de marzo del 2013, mediante la cual se resolvió darnos de baja de la Policía Nacional”. Al no haber fallado de igual manera, concluye, que se vulneró su derecho a la igualdad y no discriminación.
13. Adicionalmente, alega que la Sala Multicompetente violó el debido proceso en la garantía de defensa ya que “no efectu(ó) un análisis integral de las pruebas presentadas a mi favor, tales como las sentencias emitidas por jueces constitucionales de Lago Agrio, que por los mismos hechos fallaron a favor de las recurrentes Servidoras Policiales.” Señaló que esta conducta, asimismo, vulneró el

⁶ Los derechos alegados se encuentran previstos en los artículos 66, numeral 4; 75, 76, numeral 7, literales a y l, respectivamente.

derecho a la tutela judicial efectiva.

14. Por otro lado, la accionante alega que se vulneró su derecho a la seguridad jurídica. Para argumentar esta afirmación, solamente presenta un análisis del contenido del derecho.
15. En relación con la sentencia dictada por la Sala Multicompetente, la accionante afirma que se vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues:

en la motivación no basta con enunciar normas de rango legal o constitucional, pues lo ideal es que se acople idóneamente dichas normas legales a las situaciones del hecho, lo que a la claridad meridiana en el presente caso no ha ocurrido, argumento una vez más que no existe una relación coherente entre la norma enunciada y el hecho atribuido, lo cual produce nulidad absoluta de la resolución en referencia, más aún si se ha inobservado en la normativa Constitucional.

16. De igual forma, respecto de la sentencia dictada por la Sala Multicompetente, la accionante alega que:

las violaciones constitucionales están latentes y vulneran derechos constitucionales protegidos; y, en vista de que la impugnación del acto administrativo enunciado en mi demanda lo he realizado ante el Juez competente; no se ha tomado en cuenta para resolver lo que Nuestra Constitución de la República del Ecuador en su artículo 82, 173, claramente dispone, así como no se ha considerado el artículo 424 de la misma norma constitucional.

3.2. Posición de la parte accionada

17. En su informe de descargo, la jueza de la Unidad Judicial señaló que:

De acuerdo con el análisis efectuado en el considerando QUINTO, de la sentencia emitida en primera instancia por la suscrita Jueza Constitucional, se determina que se efectuó las consideraciones tanto legales como constitucionales del caso, para tomar la decisión, llegándose a concluir que de acuerdo con el contenido del artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no se determinó la existencia de vulneración de los derechos constitucionales enunciados por la accionante, por cuya consecuencia se desechó la acción propuesta, dejando a salvo de forma expresa el derecho que pudiera tener para iniciar las acciones legales a las que la ley le franqueaba.

18. A pesar de haber sido debidamente notificada, la Sala Multicompetente no presentó su informe de descargo.

4. Análisis constitucional

19. Conforme al artículo 94 de la Constitución, la acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.
20. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que estas dirigen en contra del acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo a un derecho fundamental.⁷
21. La Corte ha expresado que los accionantes tienen la obligación de desarrollar estos cargos mediante argumentos completos (tesis, base fáctica y conclusión)⁸ que permitan a la Corte analizar la violación de derechos.⁹
22. En relación con el derecho a la tutela judicial efectiva (párrafo 13 *supra*) y a la seguridad jurídica (párrafo 14 *supra*), pese a que la accionante alegó su vulneración, este Organismo, incluso tras un esfuerzo razonable, no ha logrado identificar un cargo completo relacionado con dicha vulneración (cuenta con una base fáctica pero no brinda una justificación jurídica que permita a esta Corte dilucidar, al menos de forma mínima, la manera concreta y específica en la cual dicha base fáctica vulnera, de manera directa e inmediata, los derechos alegado, en relación con el párrafo 20 *supra*), por lo que se abstendrá de analizarlos.
23. Por otro lado, de los párrafos 11 a 13 *supra*, se desprende que la accionante encamina sus argumentos a cuestionar la correcta valoración de la prueba por parte de la Unidad Judicial y de la Sala Multicompetente (la sentencia emitida por el Juez Primero de lo Civil y Mercantil de Sucumbíos que fue presentada como prueba por la accionante). Toda vez que no corresponde a la Corte pronunciarse sobre la corrección o incorrección de las decisiones objeto de análisis¹⁰, esta Corte se ve

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; sentencia 2719-17-EP/21 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁹ *Ibid*, párr. 21 “Al tiempo de resolver la causa, sin embargo, según la regla jurisprudencial contenida en la sentencia No 0037-16-SEP-CC, relativa a la preclusión, una vez que una demanda de acción extraordinaria de protección ya ha sido admitida por la Sala de Admisión, el Pleno de la Corte Constitucional debe dictar sentencia sin que pueda volver a analizar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad. En consecuencia, 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”. Ver en el mismo sentido, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1952-17-EP/21, párrafo 15.

¹⁰ CCE, sentencia 357-16-EP/20, 9 de diciembre de 2020, párr. 31

impedida de realizar un problema jurídico sobre este cargo.

24. Respecto de lo presentado en el párrafo 15 *supra*, la accionante señala que la Sala Multicompetente no subsumió los hechos en las normas jurídicas enunciadas evidenciando que no existe una relación coherente entre la norma enunciada y el hecho atribuido, por lo que el cargo expuesto se analizará a partir del siguiente problema jurídico:

A. ¿La Sala Multicompetente vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues no habría explicado la pertinencia de las normas enunciadas respecto de los hechos del caso, configurándose el vicio de insuficiencia motivacional normativa?

25. Finalmente, en referencia a lo expuesto en el párrafo 16 *supra*, la accionante afirma que *no se tomó en cuenta* que la acción de protección fue presentada ante juez competente, lo que conllevó a que la vulneración de sus derechos a través de que el acto administrativo impugnado subsista. Por tanto, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

B. ¿La sentencia dictada por la Sala Multicompetente vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente, debido a que se habría declarado incompetente para conocer la acción de protección presentada?

4.1. Resolución de los problemas jurídicos

26. Previo a realizar el análisis de los problemas jurídicos formulados, esta Corte advierte que, de verificarse la incompetencia de la Sala Multicompetente en razón del territorio y en caso de encontrar una vulneración a la garantía del juez competente (problema jurídico B), carecería de sentido analizar el problema jurídico A. Esto se debe a que, al tratarse de una supuesta violación de derechos que tiene un impacto procesal, sería inoficioso pronunciarse sobre el resto de las supuestas vulneraciones.

27. Por tanto, este Organismo empezará por el análisis del problema jurídico referido.

¿La sentencia dictada por la Sala Multicompetente vulneró el derecho al debido en la garantía de ser juzgado por juez competente, debido a que se habría declarado incompetente para conocer la acción de protección presentada?

- 28.** En relación con el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente, la Constitución prevé:

Art. 76.- 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: 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

- 29.** Respecto de la garantía, esta Corte ha analizado que:

es esencial para el debido proceso, que comprende la predeterminación de la autoridad jurisdiccional ordinaria, a quien la Constitución y la ley le ha atribuido la facultad para conocer y resolver determinados asuntos. Esta garantía se traduce como el juez natural.¹¹

- 30.** Asimismo, en referencia al juez competente, en el marco de proceso de garantías jurisdiccionales, este Organismo constitucional ha examinado que:

es necesario determinar que cuando se alega vulneración de derechos, en el presente caso a través de una acción de protección, la autoridad judicial competente para analizar su existencia es el juez constitucional.

- 31.** En este sentido, el artículo 86, numeral 2 de la CRE, como el artículo 7 de la LOGJCC, prevén que el juez competente para resolver garantías jurisdiccionales es el del lugar donde se originó la actuación u omisión que vulneró derechos o donde se producen los efectos de dicha vulneración.

- 32.** Este Organismo también ha observado que la competencia en razón del territorio de las juezas y jueces que conocen una acción de protección puede extenderse hasta el domicilio de la presunta víctima, dependiendo del derecho alegado.¹² Esto, por cuanto el trámite de las garantías jurisdiccionales debe ser sencillo, rápido y eficaz¹³; y, se deben evitar barreras injustificadas que limiten el acceso a dichas garantías.

- 33.** En el caso concreto, esta Corte verifica que la Sala Multicompetente rechazó la acción de protección por ser incompetente en razón del territorio, pues –si bien la

¹¹ CCE, sentencia 1598-13-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 17.

¹² CCE, sentencias 038-10-SEP-CC, 24 de agosto de 2010; y, 11-14-SEP-CC, 15 de enero de 2014.

¹³ LOGJCC. Art. 8.- *Normas comunes a todo procedimiento. - Serán aplicables las siguientes normas: 1. El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz.*

Policía Nacional no lo alegó¹⁴—identificó que el acto administrativo impugnado no fue emitido en la provincia de Sucumbíos y que este tampoco producía efectos en dicha provincia. Por tanto, se declaró incompetente en razón del territorio.

34. A su vez, la accionante señala que presentó la acción de protección en la provincia de Sucumbíos, debido a que los jueces de Lago Agrio aceptaron las acciones de protección, que fueron presentadas por sus compañeras, quienes fueron dadas de baja por los mismos hechos que ocasionaron la dada de baja de la accionante.
35. De la revisión del expediente, esta Corte no constata que el acto administrativo que resolvió dar de baja a la accionante y que fue emitido en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, haya tenido efectos, de alguna forma, en la provincia de Sucumbíos. La accionante no justificó tener alguna conexión domiciliar, relación familiar o laboral en dicha provincia.¹⁵
36. En este sentido, de conformidad con los párrafos 30 al 32 *supra*, si bien se ha establecido que, frente a una alegación de vulneración de derechos, el juez competente es el juez constitucional, es decir, todos los jueces del territorio ecuatoriano; la CRE y la ley también prevén límites para evitar la presentación de este tipo de acciones ante cualquier juez.
37. Dichos límites, en los que la competencia de los jueces se enmarca, buscan que las garantías jurisdiccionales no sean presentadas aleatoriamente, bajo motivos ajenos

¹⁴ CCE, sentencia 673-15-EP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 25.

¹⁵ La Sala señaló que al “presentar su acción de protección en la Provincia de Sucumbíos, desnaturaliza el Art 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional” y cita la parte pertinente de dicha norma. Argumentó que “de acuerdo a este caso donde se originó el acto y produjo los efectos es en la ciudad de Quito Provincia de Pichincha ya que por medio de la resolución administrativa adoptada por el señor Comandante General de la Policía Nacional signada con el numero No 2013-015-CG-B-MC-ASL publicada en Orden General No 060, para el día 28 de marzo del 2013, mediante el cual se resolvió dar de Baja de las Filas de la Policía Nacional fue en la ciudad de Quito, lo que se constató de todo el expediente procesal y no consta que la referida accionante este domiciliada o haya tenido trabajo en esta Provincia de Sucumbíos, toda vez que la accionante presento la Acción de Protección en la Provincia de Sucumbíos y acorde a los hechos donde nació los efectos jurídicos en el cual se considera la presunta vulneración de los derechos constitucionales se da a conocer que fue en Quito donde le dieron la baja de las Filas Policiales, mas no en Sucumbíos lugar donde acciono el órgano jurisdiccional.” Asimismo, determinó que “también se verifica que los efectos que dichos actos el darle de baja de las filas policiales hayan repercutido en esta provincia de Sucumbíos ya que la accionante no ha demostrado tener algún vínculo familiar, residencia, vivienda dentro de esta jurisdicción, puesto que la accionante no ha justificado haber prestado servicio dentro de esta provincia, por lo tanto, no se cumple con los presupuestos establecidos en el Art.7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para que sean los jueces de esta jurisdicción quienes deban resolver sobre la presunta vulneración de los derechos constitucionales de la accionante, por lo que inclusive mal ha hecho la jueza de primera instancia, en admitirlo a trámite en clara inobservancia de la norma legal antes citada.” Expediente constitucional, fojas 84 vuelta a 85 vuelta.

a la reivindicación de derechos. Estas circunstancias desnaturalizarían el objetivo de las garantías.

38. La delimitación de la competencia en razón del territorio al lugar en donde ocurrió la acción u omisión o al lugar en donde la vulneración produce efectos, se justifica en que, en caso de verificarse la vulneración alegada, los juzgadores puedan ejecutar la sentencia y verificar su cumplimiento de forma eficiente e ininterrumpida. Es decir, busca que tanto la emisión de las sentencias, como su ejecución sean eficientes y eficaces.
39. Por tanto, por lo expuesto en los párrafos anteriores (en especial el párrafo 35 *supra*), esta Corte observa que la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Sucumbíos justificó los motivos por los cuales no era competente, en razón del territorio, para conocer la acción de protección de la accionante, debido a que el acto administrativo fue expedido en la ciudad de Quito, así como en la medida que no se ha logrado comprobar conexión alguna entre la accionante y la provincia de Sucumbíos.
40. En definitiva, la sentencia dictada por la Sala Multicompetente no vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por juez competente.
41. En el presente caso, la accionante y su defensa técnica presentaron la acción de protección en Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, a pesar de que el acto administrativo impugnado fue emitido en Quito y sus efectos jurídicos ocurrieron en la misma ciudad; y, que la residencia de la accionante tampoco era en Lago Agrio. Por lo tanto, esta Corte observa que en el presente caso hubo una grave transgresión al artículo 7 de la LOGJCC. En función de lo anterior, se hace un llamado de atención al abogado Walter Armas Sánchez por esta grave transgresión al artículo 7 de la LOGJCC.
42. De conformidad con lo señalado en el párrafo 26 *supra*, esta Corte se abstiene de realizar otras consideraciones.

5. 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 2571-18-EP.

2. *Remitir* el expediente al Consejo de la Judicatura para que investigue la actuación del abogado Walter Armas Sánchez en este caso.
3. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 24 de mayo de 2023.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL