

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

## CASO No. 4-13-IA

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

#### SENTENCIA

**Tema:** Esta sentencia rechaza la demanda de acción pública de inconstitucionalidad de actos administrativos con efecto generales formulada en contra de actos jurídicos expedidos por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador, en tanto tales actos jurídicos tienen la naturaleza jurídica de plurindividuales y directos.

#### I. ANTECEDENTES

1. El 26 de junio de 2013, comparecieron ante la Corte Constitucional un grupo de ochenta y seis ex miembros<sup>1</sup> de la Policía Nacional (en adelante “**los accionantes**”) formulando acción pública de inconstitucionalidad de acto administrativo con efectos generales en contra de: **i) Acuerdo Ministerial No. 03308** de 06 de junio del 2013, expedido por el entonces Ministro del Interior José Serrano Salgado<sup>2</sup>; **ii) Informe reservado No. 031-2013-SSCCP-IGPN** de 27 de mayo del 2013, suscrito por el capitán de Policía, Edwin Gaona Salinas y dirigido al General de Distrito Fabián Solano de la Sala Brown, Inspector General de la Policía Nacional<sup>3</sup>; **iii) Resolución No. 2013-337-CSG-PN** de 05 de junio de 2013 adoptada por el Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional y calificada como reservada<sup>4</sup>; y **iv) Orden General No. 108** de 06 de junio de 2013 del Comando General de la Policía Nacional. Los accionantes en su demanda nombraron como procurador común al cabo primero Pedro Enrique Girón Miranda.
2. El 04 de septiembre del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los ex jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, Antonio

<sup>1</sup> El detalle completo de los legitimados activos en esta acción se encuentra de fojas 113 a 117 del expediente constitucional. Adicionalmente se debe indicar que obran en el expediente constitucional, varios escritos añadidos posteriormente a la presentación de la demanda y suscritos por ex policías que comparecen en la causa 4-13-IA señalando que, si bien no suscribieron la demanda original, también solicitan ser considerados como partes procesales o “terceros perjudicados” dentro de la causa en mención. Esto en función de que en los actos administrativos impugnados, también se incluyeron sus nombres en el proceso de separación institucional de 208 miembros de la Policía Nacional.

<sup>2</sup> Acuerdo ministerial constante de foja 178 a 179 del expediente constitucional.

<sup>3</sup> Informe reservado constante de foja 183 a 184 del expediente constitucional.

<sup>4</sup> Resolución calificada como reservada constante de foja 172 a 177 del expediente constitucional.

Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire, **admitió** a trámite la causa No. **4-13-IA**. Además, a través de dicha providencia, se dispuso que se corra traslado de la misma y de la demanda a los representantes del Ministerio del Interior, Comandancia General de la Policía Nacional, a la presidencia del Consejo de Generales de la Policía Nacional, a la Jefatura del Estado Mayor, y a la Procuraduría General del Estado, a fin de que tales entidades presenten los informes y demás documentos que dieron origen a los actos impugnados.

3. De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 09 de octubre del 2013, correspondió la sustanciación de la causa No. **4-13-IA** al ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera, quien avocó conocimiento de la misma el 11 de noviembre del 2013 y dispuso que se agregue al expediente constitucional los escritos de contestación a la demanda presentados por la Procuraduría General del Estado y el Ministerio del Interior.
4. Mediante auto de fecha 05 de julio del 2017, el ex juez constitucional Manuel Viteri Olvera convocó a una audiencia pública a efectuarse el martes 08 de agosto del 2017 a las 10h00<sup>5</sup>. A la audiencia comparecieron en calidad de procurador común de los accionantes, el cabo primero Pedro Girón Miranda, mientras que como legitimados pasivos comparecieron representantes del Ministerio del Interior, de la Comandancia de la Policía Nacional y de la Procuraduría General del Estado.
5. La causa se mantuvo pendiente de resolución por parte de los anteriores miembros de la Corte Constitucional desde el año 2013.
6. 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.
7. De conformidad con el sorteo realizado en sesión del Pleno del Organismo del 19 de marzo del 2019, correspondió la sustanciación de la causa No. **4-13-IA** al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 22 de septiembre de 2020.
8. Siendo el estado de la causa, se procede a emitir la correspondiente sentencia.

## II. ACTOS JURÍDICOS IMPUGNADOS

9. Como quedó indicado en el acápite de los antecedentes, los actos impugnados son los siguientes: **i) Acuerdo Ministerial No. 03308** de 06 de junio del 2013, expedido

---

<sup>5</sup> El respaldo magnetofónico de la audiencia referida se encuentra agregado en el expediente constitucional en un disco compacto.

por el entonces ministro del Interior José Serrano Salgado; **ii) Informe reservado No. 031-2013-SSCCP-IGPN** de 27 de mayo del 2013, suscrito por el capitán de Policía, Edwin Gaona Salinas y dirigido al General de Distrito Fabián Solano de la Sala Brown, Inspector General de la Policía Nacional; **iii) Resolución No. 2013-337-CSG-PN** de 05 de junio de 2013 adoptada por el Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional y calificada como reservada; y **iv) Orden General No. 108** de 06 de junio de 2013 del Comando General de la Policía Nacional. A continuación se transcribe las partes principales de los actos impugnados:

### **9.1. Acuerdo Ministerial No. 3308 de 06 de junio del 2013**

*José Serrano Salgado*  
**MINISTRO DEL INTERIOR**

*Considerando:*

*(...)*

*Que, en cumplimiento con los presupuestos constitucionales y legales antes señalados, así como en atención a la actual Doctrina Policial de la República del Ecuador que determina que la policía ecuatoriana debe ser un ejemplo digno de imitación por la honestidad con la que realiza su trabajo y por la integralidad de sus acciones que se fundamentan en la unidad coherente y aplicación irrestricta de los principios de la institución; la Policía Nacional viene efectuando controles de eficiencia e idoneidad a todos y cada uno de los servidores policiales a efecto de erradicar a los malos elementos alejados de su misión constitucional, quienes con dicha conducta lesionan individualmente el nombre institucional y colectivamente atentan contra el derecho constitucional de la ciudadanía a la seguridad integral y a recibir servicios públicos de óptima calidad con eficiencia, eficacia y buen trato;*

*Que, en este sentido, el Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional, en conocimiento del Informe No.031- 2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo del 2013, de la Inspectoría General de Policía, entre otras consideraciones (sic) tales como, que la Policía Nacional del Ecuador como Institución, empeñada en descartar toda clase de actividad que genere corrupción en sus filas y que ponen en riesgo principios y derechos de los habitantes que claman por servicios íntegros de seguridad ciudadana, merece adoptar la disposición prescrita en la Constitución de la República, Art. 83 numeral 7 que consagra como obligaciones de los ecuatorianos: "Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir."; siendo interés general de la Policía Nacional entregar servicios óptimos y de calidad que requieren de servidoras y servidores idóneos y comprometidos con la misión constitucional; emite la Resolución No. 2013-337-CsG-PN de 5 de junio de 2013, mediante el cual solicita al señor Comandante General de la Policía Nacional remita al señor Ministro del Interior el referido informe de la Inspectoría a fin de que se digne disponer el trámite que corresponda;*

*Que, con oficio No.2013-1134-CSG-PN, suscrito por el Señor Comandante de Policía, General Inspector, Rodrigo M. Suárez Salgado, se traslada al Ministerio del Interior, la Resolución No. 2013-337-CSG-PN del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional, adoptada el 5 de junio de 2013 mediante la cual se hace referencia al Informe No.031-2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo del 2013, de la Inspectoría General de Policía, el cual contiene la nómina de servidores policiales que de acuerdo a dicho informe,*

*registran aspectos que van en contra de la doctrina institucional, en prevalencia el interés público acorde al derecho a la seguridad integral y a un servicio de calidad, siendo en consecuencia determinados por parte de la Institución Policial como servidores que se han alejado de la misión constitucional tal y como lo señala el artículo 1 de la Resolución No. 2013-337-CsG-PN de 5 de junio de 2013;*

*Que, el mantener elementos policiales alejados del cumplimiento de su misión constitucional, muchos de ellos reincorporados al servicio activo en base a recursos constitucionales; por su historial judicial así como también conforme se desprende de la respectiva hoja de vida, han sido calificados y determinados por la Institución Policial como servidores que se han alejado de la misión constitucional, siendo en consecuencia personal NO IDÓNEO para continuar conformando las filas de dicha Entidad, toda vez que las condiciones de irregularidad e incumplimiento de la misión institucional por parte de dichos efectivos policiales se mantienen hasta la presente fecha, lo que hace necesario, en el marco de las competencias atribuidas tanto al Ministerio del Interior como a la Policía Nacional, establecer correctivos urgentes a efecto de evitar se vulneren, lesionen y amenacen gravemente los derechos constitucionales de la ciudadanía como lo son la seguridad y el interés colectivo que debe precautelar el Estado como uno de sus deberes primordiales en el que no solo está el respetar los derechos consagrados en la Constitución sino también hacerlos respetar; y,*

*En ejercicio de las atribuciones señaladas en el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República, así como el Decreto Ejecutivo No. 632 de 17 de enero de 2011, por el cual se dispuso la reorganización de la Policía Nacional, estableciendo que su representación legal, judicial y extrajudicial, sea asumida por el Ministerio del Interior y sobre la base de la Resolución No. 2013-337- CsG-PN de 5 de junio de 2013, del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional.*

#### **Acuerda:**

**Artículo 1.-** *Conocer la Resolución No. 2013-337-CSGPN del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional, adoptada el 5 de junio de 2013 mediante la cual se hace referencia al Informe No.031-2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo del 2013 y sus anexos.*

**Artículo 2.-** *Separar de manera definitiva y con efecto inmediato de las filas de la Policía Nacional del Ecuador, a las y los servidores policiales determinados por parte de la Policía Nacional, como servidores que se han alejado de la misión constitucional, de conformidad con el siguiente detalle anexo, constante en la Resolución No. 2013- 337-CSG-PN del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional, adoptada el 5 de junio de 2013 mediante la cual se hace referencia al Informe No.031-2013-SSCCPIGPN, de 27 de mayo del 2013, de la Inspectoría General de Policía:*

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**PRIMERA.-** *Encárguese de la notificación del presente Acuerdo al Viceministerio del Interior y a la Comandancia General de la Policía Nacional.*

**SEGUNDA.-** *El presente Acuerdo Ministerial, tendrá vigencia a partir de su fecha de suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial; de su ejecución, encárguese al Comandante General de la Policía Nacional del Ecuador y al Director General de Personal de la Policía Nacional del Ecuador.*

*NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE*

*f). José Serrano Salgado, Ministro del Interior.*

## **9.2. Informe reservado No. 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo del 2013**

**9.2.1.** Este informe, ubicado en fojas 183 y 184 del expediente constitucional, se encuentra suscrito por el Jefe de la Sección de Seguimiento y Control de la Conducta de la IGPN y dirigido al Inspector General de la Policía Nacional. En lo principal, se indica que se ha realizado el “*estudio individual de señores Oficiales, Clases y Policías que fueron dados de baja de la Institución Policial, por estar inmersos en Tribunales de Disciplina, ausencia ilegal del servicio, información sumaria, sentencia condenatoria, mala conducta profesional entre otros y que fueron reincorporados por amparos constitucionales a partir de 1988 (sic) y acciones de protección desde la vigencia de la nueva Constitución*”.

**9.2.2.** El informe recomienda: “*Que el presente informe sea remitido por Órgano regular hasta el H. Consejo de Generales de la Policía Nacional, con la finalidad de que se haga valer los intereses institucionales y el derecho de los ecuatorianos a gozar de servicios de seguridad ciudadana de calidad, al que estamos obligados entregar como servidoras y servidores públicos. Por lo tanto, se solicita que el presente informe sea motivo de estudio y se adopte los trámite legales correspondientes*”.

## **9.3. Resolución No. 2013-337-CSG-PN de 05 de junio del 2020**

### **Resolución No. 2013-337-337-CsG-PN** **EL CONSEJO AMPLIADO DE GENERALES DE LA POLICÍA NACIONAL**

*Antecedentes.- El señor Inspector General de la Policía Nacional ha remitido a este Organismo el Oficio No. 2013-4762-IGPN de 4 de junio del 2013, al cual adjunto el informe para estudio y resolución de este Organismo.*

**CONSIDERANDO:**

(...)

*Que el Consejo de Generales ha realizado una apreciación sobre los criterios técnicos de permanencia de los servidores policiales cuya nómina ha sido remitida por la Inspectoría General de la Policía Nacional, estableciendo que en la carrera profesional de estos servidores se evidencia falta de compromiso con la misión y objetivos institucionales. (...)*

*Que la Policía Nacional del Ecuador como Institución empeñada en descartar toda clase de actividad que genere corrupción en sus filas y que ponen en riesgo principios y derechos de los habitantes que claman por servicios íntegros de seguridad ciudadana, merece adoptar la disposición prescrita en la Constitución de la República, Art. 83 numeral 7 que consagra como obligaciones de los ecuatorianos: “Promover el bien común y anteponer el interés*

*general al interés particular, conforme al buen vivir”; siendo interés general de la Policía Nacional entregar servicios óptimos y de calidad que requieren de servidoras y servidores idóneos y comprometidos con la misión constitucional.*

*Que el informe No. 031-2013-SSCCP-IGPN, de 27 de mayo del 2013, de la Inspectoría General de la Policía Nacional hace conocer la nómina de 208 miembros policiales que registran aspectos que van en contra de la doctrina institucional, ante lo cual es pertinente hacer prevalecer el interés público acorde al derecho a la seguridad integral y a un servicio de calidad.*

**RESUELVE:**

**Art. 1.** *Solicitar al señor Comandante General de la Policía Nacional remita al señor Ministro del Interior la siguiente nómina de servidores policiales, que se han alejado de la misión constitucional, a fin de que se digne disponer el trámite que corresponda.*

(Se enlistan los nombres, apellidos y grados de 208 miembros de la Policía Nacional)

**Art. 2.** *Disponer a la Inspectoría General de la Policía Nacional, Dirección General de Personal y a los respectivos Consejos mantenga, informe y proporcione cuanta información y documentación le sea requerida por el Ministerio del Interior.*

**Art. 3.** *Declarar la presente resolución con carácter de reservado. Dado en Quito a los cinco días del mes de junio del 2013.*

*f). Rodrigo M. Suárez Salgado, General Inspector, Presidente*

*f) Vocales del Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional*

**9.4. Orden General No. 108 del Comando General de la Policía Nacional para el día jueves 06 de junio del 2013:** *(Se transcribe en forma íntegra el contenido del acuerdo ministerial 3308, así como el listado de los doscientos ocho miembros policiales separados).*

### **III. PRETENSIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA**

- 10.** En su demanda, los accionantes exponen como primer punto, la distinción entre actos normativos generales y actos administrativos con efectos generales. Con ello, señalan que el acuerdo ministerial por el cual se separó a 208 policías de la Institución, “*es un acto administrativo de carácter general conforme lo determinan el artículo 436 numerales 2 y 4 de la Constitución de la República y artículo 75 numeral 1 literal d) de la LOGJCC*” y sostienen que la acusación de inconstitucionalidad de los actos jurídicos impugnados, se efectúa por razones de fondo y no de forma.
- 11.** Luego de hacer mención a los artículos 1, 3 numeral 1, 11, 427 y 429 de la Constitución de la República, los accionantes señalan que el acuerdo ministerial 03308 expedido por el ex ministro del Interior efectúa una interpretación del artículo 163 de la misma Norma Suprema y del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Esto con “*el objeto de dejar sin efecto e ignorar las disposiciones y*

*sentencias de los jueces ordinarios, jueces constitucionales, ex – Tribunal constitucional y la actual Corte Constitucional, ya que en lugar de tener presente lo que declaran los jueces/as y respetar dichas decisiones, las toma como antecedente y base jurídica para separarlos/as o darles de baja a elementos policiales. Los considerandos se convierten en interpretaciones de las normas constitucionales para en los artículos 1 y 2 (sic) resolver violando derechos y garantías”.*

12. Sostienen que no existe en las leyes institucionales, *“la posibilidad de dar de baja a un elemento policial por tener registrado en su hoja de vida la reincorporación a la Policía Nacional y tampoco se lo podría hacer mediante Acuerdo Ministerial para evitar el debido proceso”* y que a partir del considerando séptimo del Acuerdo, *“el señor Ministro del interior se convierte en supremo legislador y juez (...)”, “... se inventa un proceso directo donde sólo él y la cúpula policial son parte para tomar decisiones en perjuicio de otros (...)”, “... se crea su propio tipo de resolución, es decir Acuerdo Ministerial (sic) para que no se pueda apelar en la misma sede administrativa – es decir dentro de la misma Policía Nacional; y la motivación de la resolución son sus percepciones -la violencia, corrupción, seguridad pública, etc.”*
13. Luego, señalan que el acuerdo ministerial vulnera el artículo 3 numeral 1 de la Constitución porque discrimina a los servidores policiales por su pasado judicial. A continuación transcriben los artículos de la Norma Suprema, a saber, artículos 3 numeral 1, 11 numerales 2 y 8, 66 numeral 4 y hacen mención a una parte de la sentencia N°. 2-10-SIN-CC expedida por la Corte Constitucional para el Período de Transición.
14. Luego, se transcribe el artículo 76 de la Constitución de la República, específicamente los numerales 1, 2, 3 y 7 y sobre este último, transcriben las garantías establecidas en las letras a), b), c), d), i), k) y l). Con ello, sostienen que *“los actos administrativos dispuestos por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional contradicen el artículo 76 de la Constitución de la República de la forma más escandalosa posible, contravinieron el principio de presunción de inocencia de los reincorporados policías desde hace meses y hasta 10 y más años atrás, tampoco se podía sancionar con la baja y por acuerdo ministerial, ya que no es infracción haber sido reincorporado a la institución policial por sentencias de juez constitucional”.*
15. De allí expresan que *“Al no haber sido sancionados mediante un proceso administrativo o judicial, en el que se determine alguna responsabilidad administrativa, civil o penal de los policías separados por el acuerdo, se violan todas las garantías del derecho a la defensa como: contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; acceder a todos los documentos y actuaciones que sirvieron de base para dar la baja; a no ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia; y a ser juzgados por los tribunales de disciplina y conforme dispone la Ley de Personal de la Policía Nacional”.*

16. Luego de transcribir el artículo 82 de la Constitución de la República, expresan que en virtud de la seguridad jurídica *“el actuar del poder público debe contener y ostentar una regularidad o conformidad a con el derecho (sic), de tal manera que se obtenga previsibilidad en la actuación, interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. (...) El acuerdo ministerial violó la seguridad jurídica. El Ministerio del Interior tenía la obligación de mantener, como lo ha hecho hasta antes del 6 de junio, una regularidad o conformidad de sus actuaciones frente a los procedimientos administrativos que determina la Ley de Personal de la Policía Nacional dispone (sic) para dar de baja a sus uniformados, es decir, respetar las disposiciones contenidas en los artículos 65, 66 y otros de la referida ley”*.
17. Como penúltimo punto, afirman que *“... nos parece muy grave los (sic) señalado en el acuerdo ministerio (sic) 03308, ya que pone en una situación de sospecha a todo el sistema de control constitucional y todos los jueces/zas constitucionales que declararon la vulneración de derechos constitucionales mediante sentencias, entre ellos a los/as juez/as de la Corte Constitucional para el período de transición, con lo cual se pretende hacer entender a la ciudadanía, que su decisión de separar a 208 policías es legítima (sic) pero no las sentencias de la justicia constitucional u ordinaria”*.
18. Finalmente, luego de solicitar la suspensión provisional del acuerdo ministerial manifiestan *“... solicitamos el restablecimiento del derecho y la reparación integral del daño causado, es decir la reincorporación a la institución policial, el pago de las remuneraciones no percibidas, el pago de los beneficios sociales y el resarcimiento de los daños y perjuicios”*.

#### **IV. CONTESTACIONES A LA DEMANDA**

##### **IV.1. Procuraduría General del Estado**

19. Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, a la fecha director nacional de patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, señalando en lo principal que dicha entidad cuestiona *“el evidente desconocimiento de los accionantes sobre la finalidad del control abstracto de constitucionalidad...”,* y que del *“... análisis de la demanda se puede establecer que el ámbito de aplicación de los actos administrativos impugnados tienen efectos limitados exclusivamente a los accionantes y no a todos los miembros de la institución policial, por lo que esta acción carece de sustento jurídico y de relevancia constitucional; y resulta improcedente”*.
20. Argumenta que *“con la demanda propuesta, los accionantes pretenden exclusivamente beneficiarse ellos con la pretendida declaratoria de inconstitucionalidad y no depurar el sistema jurídico, cual es la finalidad del control abstracto de constitucionalidad. Así lo demuestra la argumentación jurídica de la demanda, en la que puede verse que solamente han hecho referencia a su situación de necesidad por haber sido desvinculados de sus puestos de trabajo”*.



21. Señala que la Corte Constitucional está impedida de invadir competencias que la Constitución y las leyes confieren a la Función Judicial, conforme ha sido dicho por este Organismo a través de la sentencia No. 3-13-SIN-CC, expedida dentro del caso No. 42-11-IN y acumulados.

#### **IV.2. Ministerio del Interior**

22. Comparece el abogado Diego Fuentes Acosta, a la fecha director de asesoría jurídica y delegado del ministro del Interior, manifestando en lo principal que *“... dentro de un necesario proceso de autodepuración de la Policía Nacional indispensable para la Institución y exigido por la ciudadanía, fue expedido el Acuerdo Ministerial No. 3308 de 06 de junio de 2013, mediante el cual se separó a doscientos ocho, entonces servidoras y servidores públicos policiales por haberse determinado su alejamiento de la misión constitucional, hecho que ha permitido dar inicio al establecimiento de altos niveles de idoneidad indispensables para la gestión y efectiva consecución de la seguridad ciudadana”*.
23. Señala que la finalidad del acuerdo ministerial impugnado, *“es parte de un proceso técnico en marcha que actualmente busca, sobre los parámetros de eficiencia y eficacia, determinar la idoneidad de sus miembros, evaluando el adecuado cumplimiento de su misión y función constitucional al ser el recurso humano policial un aspecto decisivo en la consecución de la seguridad integral y ciudadana”*.
24. Respecto del debido proceso y la presunción de inocencia, sostiene que desde los accionantes se evidencia *“la confusión de la finalidad del proceso de autodepuración del cual derivó su separación y los parámetros usados por la Inspectoría General de la Policía Nacional en el mismo, pues este no constituyó ni constituye una instancia de análisis o revisión del fondo de las sentencias judiciales o constitucionales que hayan permitido reincorporación alguna – erróneo punto de partida que intenta confundirse con discriminación por pasado judicial -, ya que el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, en estricto cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución de la República y las leyes, acató en su momento el contenido de dichas sentencias y reincorporó a las servidoras y servidores policiales correspondientes, desprendiéndose que en realidad se busca desconocer por parte de los accionantes, las atribuciones conferidas a la Inspectoría General de la Policía Nacional”*.
25. En cuanto a la procedencia de la acción pública de inconstitucionalidad, manifiesta que el artículo 436 de la Constitución de la República, establece como competencias de la Corte Constitucional, entre otras, conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma de actos normativos de carácter general, así como resolver la inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales. De tal manera, afirman que *“en atención a que los actores pretenden en su demanda que la Corte realice el referido control abstracto de constitucionalidad, aseverando atónitamente que el Acuerdo Ministerial No. 3308*

*'es un acto administrativo de carácter general conforme el (...) artículo 75 numeral 1 literal d de la LOGJCC' cuando su efecto se circunscribe a los doscientos ocho ex servidoras y servidores policiales cuya separación fuera determinada en dicho instrumento, es decir tiene alcance particular”.*

26. Sobre este mismo punto, añaden que *“en esta crasa confusión en la que incurren los actores, sea voluntaria o no, me permito citar el contenido de la sentencia No. 55-10-SEP-CC, expedida dentro del caso 213-10-EP, en la que la Corte Constitucional para el período de transición ya ha determinado expresamente que ‘es claro que cuando un acto administrativo con efectos generales, o un acto normativo con efectos generales contravenga preceptos constitucionales y la pretensión sea la expulsión de dicho acto del ordenamiento jurídico o su ineficacia, la vía adecuada será el control abstracto de constitucionalidad (...). En el segundo caso, cuando un acto u omisión de cualquier autoridad no judicial, política pública, acción u omisión proveniente de un particular, bajo los parámetros previsto en el artículo 88 de la Constitución de la República, vulneren derechos constitucionales y la pretensión sea la declaración de dichas vulneraciones junto con la reparación integral, será la acción de protección el mecanismo constitucional adecuado para la protección y reparación de esos derechos vulnerados”.*
27. Finalmente, como petición solicita a la Corte Constitucional desechar la demanda de inconstitucionalidad.

## V. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

28. **Competencia.-** La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo contra actos administrativos con efectos generales emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con el numeral 4, artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador ("CRE"), en concordancia con los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional ("LOGJCC"), el numeral 2 -letra d- del artículo 3 y el artículo 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional ("CRSPCC").
29. **Oportunidad.-** El artículo 138 de la LOGJCC establece que las acciones de inconstitucionalidad de los actos administrativos de carácter general puede ser solicitada en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

## VI. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL

30. La acción pública de inconstitucionalidad contenida en el artículo 436 numeral 4 de la CRE, constituye un mecanismo jurisdiccional, en virtud del cual, la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad de actos administrativos con efectos generales emitidos por autoridad pública.

31. La activación de este mecanismo de control constitucional debe observar, en primer lugar, que el acto jurídico impugnado y emitido por autoridad pública competente, tenga la capacidad jurídica de producir efectos generales, esto es, que se encuentre dirigido desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados, o hacia la propia administración.
32. Este tipo de actos administrativos se diferencian de los actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales en tanto estos últimos se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo<sup>6</sup>. Además, dichos actos administrativos con efectos individuales producen efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables. Aquello depende de cada situación jurídica específica y concreta.
33. Tal afectación directa no sucede con los actos administrativos con efectos generales, pues al encontrarse dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas *temporalmente* de los administrados o inclusive hacia la propia administración. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales no gozan de la calidad de permanencia en el ordenamiento jurídico y por ello, como se indicó en el párrafo anterior, se agotan con su cumplimiento.
34. Un ejemplo de actos administrativos con efectos generales, tal como verificó esta Corte Constitucional en la sentencia No. 7-11-IA/19, constituyen las convocatorias a concursos públicos de méritos y oposición por parte de entidades del sector público.
35. De allí que como quedó manifestado en el párrafo 30, el control constitucional que cumple la Corte Constitucional por disposición de la Constitución, corresponde para actos administrativos con efectos generales.
36. En este caso concreto, los fundamentos de la demanda, los diversos escritos y alegatos que han sido añadidos por otros ex policías a la causa 4-13-IA, así como lo expresado por el abogado de los accionantes durante la audiencia pública efectuada,

---

<sup>6</sup> Esta Corte Constitucional, mediante sentencia No. 260-13-EP/20 señaló "... esta Corte [...] considera importante realizar un pronunciamiento respecto de la incorrecta aplicación por parte de los jueces de la norma constitucional prevista en el artículo 436 numerales 2 y 4 y 75, 1, d) y 135 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al tratar a los actos impugnados como si fueran de la misma naturaleza jurídica, si bien no queda duda del carácter abstracto y general del Acuerdo Interministerial [que regulaba aspectos relacionados con el contrabando en zonas de frontera]; no así la resolución dictada por PETROECUADOR, que ha declarado la utilidad pública con fines de expropiación de varias estaciones de servicio [...]. Este último acto no puede reputarse como abstracto ni general, ya que tiene un contenido concreto –la expropiación de estaciones de servicio singularizadas– y destinatarios claramente determinados –los dueños de dichas estaciones de servicio. En consecuencia, este último acto de autoridad pública es plurindividual, ya que genera efectos individuales a cada uno de los dueños de las estaciones de servicio expropiadas en el mismo.

demuestra a todas luces y en forma evidente que los accionantes pretenden mediante esta acción pública de inconstitucionalidad, que la Corte Constitucional analice *caso a caso* la separación de los aproximadamente doscientos ocho ex miembros de la Institución. Basta con revisar la pretensión de la demanda según la cual solicitan en forma general “... *el restablecimiento del derecho y la reparación integral del daño causado, es decir la reincorporación a la institución policial, el pago de las remuneraciones no percibidas, el pago de los beneficios sociales y el resarcimiento de los daños y perjuicios*”.

37. El control constitucional de actos administrativos con efectos generales no tiene como propósito reconocer derechos subjetivos en situaciones jurídicas concretas, ordenar reincorporaciones, pagos de remuneraciones, o declarar daños y perjuicios. Tampoco, tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas. De allí que el control constitucional para actos administrativos con efectos individuales o plurindividuales, tal como sucede en este caso, no es una competencia ni constitucional, ni legal de la Corte Constitucional.
38. Por tal razón, la demanda planteada en contra de los actos jurídicos impugnados, esto es: (1) el **Acuerdo Ministerial No. 03308** de 06 de junio del 2013, (2) el **Informe reservado No. 031-2013-SSCCP-IGPN** de 27 de mayo del 2013, (3) la **Resolución No. 2013-337-CSG-PN** de 05 de junio de 2013, y (4) la **Orden General No. 108** de 06 de junio de 2013, al encontrarse dirigida en contra de actos administrativos que más bien responderían a la naturaleza individual (actos administrativos con efectivos individuales<sup>7</sup>), no cumple el requisito mínimo de objeto de la acción pública de inconstitucionalidad que se ha pretendido. En tal virtud, la Corte Constitucional no es competente para efectuar el control requerido y por tanto no se requiere efectuar otro análisis de fondo por fuera de lo hasta aquí manifestado.
39. Finalmente, respecto de los argumentos expuestos según los cuales la Institución Policial habría desconocido varias de las sentencias constitucionales u ordinarias que ordenaron varias restituciones y luego haber procedido con su separación a través del acuerdo ministerial 3308, la Corte Constitucional insiste en que tales argumentos tampoco guardan sintonía con el propósito jurídico del control constitucional de actos administrativos de efectos generales. De tal manera, tales alegaciones de vulneraciones de derechos como el posible incumplimiento de sentencias, corresponden a otras vías constitucionales y son ajenas al control abstracto

### Otras consideraciones

---

<sup>7</sup> Se aclara respecto del informe reservado N°. 031-2013-SSCCP-IGPN de 27 de mayo del 2013, que este más bien tiene una naturaleza de acto de simple administración, de manera que ni siquiera encajaría en la categoría de acto administrativo con efectos individuales. En cuanto a la Orden General No. 108, ésta en cambio constituye únicamente un instrumento que da publicidad de los actos jurídicos adoptados por la Institución Policial, de manera que tampoco encajaría en la categoría de acto administrativo con efectos generales, ni tampoco de acto administrativo con efectos individuales.

40. La Constitución de la República, en su artículo 158 establece que las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. En el caso de las Fuerzas Armadas, éstas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial, mientras que la protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.
41. En este mismo artículo, se señala que las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico. Precisamente para garantizar una formación en democracia y derechos humanos, es responsabilidad de las máximas autoridades de estas Instituciones proceder internamente conforme a los valores, principios y derechos constitucionales.
42. De allí que sin perjuicio de que la Corte Constitucional reconozca que los procesos de autodepuración son necesarios para contar con los mejores elementos al servicio de la sociedad, no es menos cierto que ni la Policía Nacional, ni las Fuerzas Armadas pueden, sin más, provocar separaciones y desvinculaciones colectivas de sus miembros. Es necesario que en los procesos de bajas institucionales, se observen las garantías del debido proceso que se encuentra en la Constitución y que tales acciones, en ejercicio de sus potestades administrativas, se realicen de forma individualizada. Lo contrario puede llevar a cometer arbitrariedades en donde sea imposible identificar a las personas que deben separarse de tales entidades, por los motivos que la ley y los reglamentos establezcan.
43. Finalmente, lo aquí mencionado no condiciona posteriores análisis de índole constitucional que en el futuro llegase a efectuar este Organismo a través de la resolución de garantías jurisdiccionales o de control constitucional de actos normativos o actos administrativos con efectos generales.

## **VII. 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. Rechazar por improcedente la acción pública de inconstitucionalidad planteada
2. Notifíquese 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 02 de diciembre de 2020.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**