



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### **DOCTORA TERESA NÚQUEZ MARTÍNEZ JUEZA CONSTITUCIONAL SUSTANCIADORA DEL CASO No. 90-22-IN CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Juan Pablo Ortiz Mena, en mi calidad de Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, conforme lo dispuesto con Decreto Ejecutivo No. 688 de 08 de marzo de 2023, por los derechos que represento del señor Presidente Constitucional de la República, comparezco con la presente en el caso No. 90-22-IN, dentro del término concedido en auto de admisión (con voto de mayoría) de 31 de marzo de 2023, notificado el 28 de abril de 2023, defendiendo la constitucionalidad del artículo 4, literal b) del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), en adelante, el “precepto impugnado”, en los siguientes términos:

#### **I ANTECEDENTES**

El COESCOP fue promulgado el 21 de junio de 2017, en el Suplemento del Registro Oficial No. 19, con el objeto de regular, entre otras entidades de seguridad ciudadana y orden público, a la Policía Nacional, en su Libro I.

Para tal efecto, la disposición derogatoria tercera de este cuerpo legal, expulsó del ordenamiento jurídico las siguientes normas que regían a la Policía Nacional:

- Ley Orgánica de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial No. 368 de 24 de julio de 1998;
- Ley de Personal de la Policía Nacional, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 378 de 7 de agosto de 1998;
- Reglamento Sustitutivo al Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, expedido mediante Acuerdo Ministerial No. 8010, publicado en el Registro Oficial No. 939 de 7 de febrero de 2017.

De conformidad con el artículo 64 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público tiene entre sus funciones: *“10. Aprobar la reglamentación interna de la institución con el apoyo de la autoridad de la Policía Nacional, de acuerdo a los méritos y tomando en cuenta la inclusión del principio de igualdad de género y no discriminación en los mismos”*.

En consecuencia, el representante de dicho ente rector<sup>1</sup> emitió el Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades

---

<sup>1</sup> Mediante Decreto Ejecutivo No. 381 de 30 de marzo de 2022, el Presidente Constitucional de la República escindió del Ministerio de Gobierno al Viceministerio del Interior y creó el Ministerio del



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

de Seguridad Ciudadana y Orden Público, el 13 de mayo de 2021, considerando que “es necesario contar con un instrumento jurídico que viabilice la aplicación del régimen disciplinario establecido en el Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, determine el procedimiento de conocimiento y de investigación de las denuncias de actos de corrupción realizados por las y los servidores policiales”.

En el segundo capítulo del Reglamento mencionado, se encuentra el artículo 4, con el siguiente texto:

*“Art. 4.- Definiciones.- Las palabras empleadas en el presente Reglamento se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; sin embargo, las que a continuación se encuentran definidas se entenderán en ese sentido, para los efectos previstos en el Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, en el presente Reglamento.*

(...)

*b) Ausencia injustificada.- Es la no asistencia o no permanencia de la o el servidor policial a su lugar de trabajo sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio que podría adecuarse en una falta grave o muy grave de la o el servidor policial, la Unidad de Talento Humano de la Policía Nacional dará a conocer a la o el jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe que se remitirá al componente de Asuntos Internos.*

*Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio. (...).”*

## II

### DE LOS ARGUMENTOS PRESENTADOS POR LOS ACCIONANTES

De la demanda de inconstitucionalidad presentada por el señor Ewin Jair Maldonado Merelo, y de los escritos de “adhesión” presentados por los señores César Jeffersson Rosero Vera y Medardo Tyrone Dalgo Flores, se desprenden los siguientes argumentos:

**2.1. Inconformidad de la resolución del sumario administrativo que inició la Policía Nacional en contra de los accionantes, que dispone su desvinculación de la Institución por haberse demostrado la configuración de la falta muy grave tipificada en el artículo 121<sup>2</sup>, en concordancia con el artículo 48<sup>3</sup> del COESCOP.**

---

Interior como ente rector de la política pública de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, atribuyéndole expresamente las atribuciones contempladas en el artículo 64 del COESCOP.

<sup>2</sup> COESCOP, Art. 121.- Faltas muy graves.- Constituyen faltas muy graves los siguientes actos o actuaciones, una vez que sean debidamente comprobadas:

1. Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos; (...)



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

A partir de la página 5 de la demanda de inconstitucionalidad (acápito 5.1), el accionante expone con abundantes detalles respecto de las circunstancias de su detención, el desarrollo del proceso penal y el inicio de sumario administrativo en su contra, por parte de la Policía Nacional, por registrarse su inasistencia al lugar de trabajo, por tres o más días consecutivos.

En el relato se **hace hincapié en la detención de los accionantes por el delito de secuestro extorsivo, y la medida cautelar de arresto domiciliario impuesta dentro del proceso penal 09281-2022-01523**. Igual narrativa aparece también en los escritos de adhesión de los señores Rosero Vera y Dalgo Flores; **de lo que se tiene que los tres servidores policiales se encontraban involucrados en el mismo caso de presunto secuestro extorsivo y fueron detenidos el mismo día, en circunstancias similares**.

Tal relato no es más que su manifestación de inconformidad con la resolución administrativa, lo que deviene en la razón medular para interponer la acción de inconstitucionalidad; es decir, los accionantes han activado la vía del control abstracto de constitucionalidad para impugnar una resolución administrativa que consideran injusta, dentro de un caso concreto de aplicación de la norma reglamentaria que acusan de inconstitucional, sólo por el hecho de haberse aplicado, como correspondía, a tal caso concreto.

En este sentido la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el artículo 79, número 5, letra b), establece que en las demandas de inconstitucionalidad, el accionante deberá incluir en el fundamento de la pretensión “*b) Argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa*”; por el contrario, en el presente caso se denota que la argumentación de los accionantes, en tanto se han centrado en su inconformidad con el resultado de sus sumarios administrativos, es ajena a la finalidad de esta acción, es decir no se ha justificado una incompatibilidad entre el precepto impugnado y alguna norma de la Constitución, en abstracto.

En esta línea, los accionantes aducen que se ha desconocido la presunción de su inocencia, confundiendo así la causa por la que se les instauró el procedimiento sancionatorio administrativo, debiendo dejar en claro que no se trata de una doble sanción respecto de su involucramiento en un supuesto delito, **sino más bien, la configuración de una falta muy grave, previamente establecida en norma legal, que es la inasistencia injustificada por tres o más días consecutivos, a su lugar de trabajo asignado**. De allí que no se advierta la fundamentación requerida para sustentar adecuadamente la inconstitucionalidad que alegan, pues al impugnar la resolución del

---

<sup>3</sup> COESCOPE, Art. 48.- Destitución.- La destitución es el acto administrativo mediante el cual las servidoras o servidores son cesados definitivamente del servicio o de la entidad de la que dependan orgánicamente por haber cometido una falta administrativa muy grave o por la reincidencia de dos faltas graves en un período de trescientos sesenta y cinco días contados desde el cometimiento de la primera falta, o por otras causas señaladas en la ley que regula el servicio público y demás leyes vigentes que incluyan causales de destitución.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

sumario administrativo en su contra, no sólo se apartan del real propósito de la acción de inconstitucionalidad, sino que develan su real motivación para accionar constitucionalmente, frente a la alta Corte.

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre acciones de inconstitucionalidad erróneamente fundamentadas, así: *“(...) la Corte identifica que los argumentos de la demanda se centran en demostrar una presunta violación de derechos concretos y particulares como consecuencia de la extinción de la empresa Ferrocarriles del Ecuador EP, mas no se refieren a la incompatibilidad en abstracto entre el decreto impugnado y la Constitución. Al respecto, es necesario recordar que no corresponde que esta Corte, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, analice presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos, pues para ello existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico”*<sup>4</sup>.

Igual reflexión cabe en el presente caso, en que los accionantes expresan manifiestamente su inconformidad con la decisión administrativa de su desvinculación, y al relacionar la aplicación del precepto impugnado en su demanda con tal decisión<sup>5</sup>, pretenden que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la supuesta inconstitucionalidad, con incidencia en sus casos concretos, sin ahondar en fundamentos jurídicos que permitan avizorar inconstitucionalidad alguna de la definición planteada en el segundo inciso del literal b) del artículo 4 del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

**2.2. Supuesta oscuridad o vacío normativo, que según los accionantes se constituye por cuanto el Reglamento emitido no define qué debe entenderse por privación de libertad, consecuentemente no se aceptó su justificación de que la orden de arresto domiciliario (que recibieron los accionantes por parte del juez competente) se trató de un caso fortuito o de fuerza mayor.**

Según exponen los accionantes, el COESCOP garantiza el estado de inocencia, en tanto el artículo 121 -que establece las faltas muy graves para los servidores policiales-, permite *“justificar la ausencia injustificada cuando se encuentran con un caso fortuito o de fuerza que le imposibilita poder presentarse físicamente en su lugar de trabajo”*, aunque no precisan cómo, puesto que el referido artículo solo tipifica las faltas.

También alegan que el precepto impugnado *“deja un vacío oscuro, pues confunden a la privación de la libertad con las medidas alternativas a la prisión preventiva”*.

---

<sup>4</sup> Sentencia No. 25-20-IN/22, de 29 de junio de 2022. Párrafo 39.

<sup>5</sup> Página 10 de la demanda: “5.9.- La relación que guarda, con el acto administrativo sancionador, es que se utilizó este reglamento dentro del sumario administrativo y se trasgredió el legítimo derecho al estado de inocencia, establecido en el Art. 76, número 2 de la CRE, pues la norma del reglamento disciplinario al libro I del COESCOP, trasgrede este derecho al estado de inocencia (...)”.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Lo primero que debe enfatizarse al respecto es que el literal b) del artículo 4 del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, contempla una definición para tales ausencias injustificadas, lo que abona a la seguridad jurídica de los propios servidores policiales pues al encontrarse definido en una norma, se evita arbitrariedad o discrecionalidad por parte de la autoridad policial administrativa que deba conocer y resolver un sumario administrativo, por la falta tipificada en el literal a) del artículo 121 del COESCOP, como fue el caso de los accionantes.

El texto íntegro del referido literal b), cuyo último inciso es el que se impugna, establece lo siguiente:

*“b) Ausencia injustificada.- Es la no asistencia o no permanencia de la o el servidor policial a su lugar de trabajo sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio que podría adecuarse en una falta grave o muy grave de la o el servidor policial, la Unidad de Talento Humano de la Policía Nacional dará a conocer a la o el jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe que se remitirá al componente de Asuntos Internos.*

***Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio”.***

El texto destacado permite, además, desvirtuar la existencia de vacíos u oscuridad en el reglamento, pues el precepto impugnado identifica con claridad meridiana, aquellos casos en los que la pérdida de la libertad de un servidor policial no podría configurar la falta muy grave prescrita en el literal a) del artículo 121 del COESCOP, **al establecer la excepción de las ausencias debidas a privación de libertad por el cumplimiento de actos de servicio.**

Adicionalmente, la lectura y análisis integral de las definiciones del artículo 4 permiten entender de forma unívoca cuáles son los actos de servicios a los que se refiere el literal b), así:

*“a) Cumplimiento del deber legal de la o el servidor de la Policía Nacional y Seguridad Penitenciaria.- Existe cumplimiento del deber legal cuando una o un servidor de la Policía Nacional al amparo de su misión constitucional, en protección de un derecho propio o ajeno, cause lesión, daño o muerte a otra persona, siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos.*

- 1. Que se realice en actos de servicio o como consecuencia del mismo;*
- 2. Que para el cumplimiento de su misión constitucional, dentro de su procedimiento profesional, observe el uso progresivo, proporcional y racional de la fuerza; y,*
- 3. Que exista amenaza o riesgo inminente a la vida de terceros o a la suya propia o para proteger un bien jurídico.*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Por acto de servicio se entienden las actuaciones previas, simultáneas y posteriores, ejecutadas por la o el servidor en cumplimiento de su misión constitucional y el deber legal encomendado, inclusive el desplazamiento del servidor o servidora desde su domicilio hasta su lugar de trabajo y viceversa. También se considera acto de servicio, cuando la actuación del servidor o servidora se realiza fuera del horario de trabajo, en cumplimiento de su misión constitucional, observando el riesgo latente, eficacia de la acción y urgencia de protección del bien jurídico”.*

Es decir, entonces, que el reglamento sí prevé que el servidor policial pueda ser sometido a medidas privativas de su libertad, dentro de un proceso penal o en la fase de investigación previa; pero asimismo distingue aquellos casos justificados en razón de la legitimidad y necesidad de su actuación, específicamente por encontrarse en actos de servicio, frente a otros casos que no pueden calificarse como tales, en tanto no se alinean en lo absoluto a la misión institucional y a sus deberes como servidor policial.

En igual línea de ideas, alegar caso fortuito o de fuerza mayor, para justificar la inasistencia al lugar de trabajo por tres días o más, de forma consecutiva, carece de asidero jurídico, siendo que tales eventos se caracterizan por ser imprevisibles e irresistibles, pese a lo cual los accionantes afirman haber remitido a sus respectivos órganos regulares oficios en los que pretendían justificar su ausencia, aduciendo haberse producido un caso fortuito o fuerza mayor, constituido por la orden judicial de arresto domiciliario, lo que bajo ninguna circunstancia, aplica o califica como caso fortuito o fuerza mayor. Ello denota nuevamente, la utilización de la acción de inconstitucionalidad como un mecanismo para impugnar la sustanciación y resolución del sumario administrativo, reprochando no haber sido aceptados tales justificativos.

**En este escenario, el recuento de los hechos que realizan los accionantes en su demanda, en lo relativo a haber sido detenidos y posteriormente haberse ordenado en su contra la medida de arresto domiciliario, dentro de un proceso penal por supuesto secuestro extorsivo, no se subsume en lo absoluto en actos del servicio; en razón de lo cual, la Institución Policial y sus autoridades administrativas con total acierto, tuvieron por inadmisibles la justificación para la ausencia del lugar de trabajo de los accionantes, por haber recibido orden de arresto domiciliario.**

### III DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PRECEPTO IMPUGNADO

Sin perjuicio de lo ya anotado, para desvirtuar la supuesta inconstitucionalidad del precepto impugnado, se considerarán los cargos planteados por los accionantes, según el auto de admisión con voto de mayoría dictado el 31 de marzo de 2023, esto es: “7. Los accionantes señalan que la norma impugnada transgrede los artículos 11, números 1, 2, 3, 5; 66, y 76, número 2 de la Constitución”; y “14. De los cargos planteados en los



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*párrafos 8, 9, 10 y 11 supra, se evidencia que los accionantes indicaron que la norma impugnada vulnera disposiciones constitucionales”.*

### **3.1. Supuesta contradicción con los artículos 11, número 2 y 66 de la Constitución de la República.**

En el auto de admisión con voto de mayoría, se cita textualmente el siguiente apartado que consta tanto en la demanda de inconstitucionalidad, como en los escritos de adhesión y en el escrito de complemento y aclaración a la demanda: **8.** *Los accionantes indican que “existen muchos casos de servidores policiales que por a o b circunstancia, se ven inmersos en procesos penales donde dictan como medidas cautelares la PRISIÓN PREVENTIVA, normalmente la institución policial les iniciaba sumarios administrativos con esta falta anunciada de estar más de tres días ausentes al lugar de trabajo, dándole a los Policías la baja del servicio activo; hasta que los miembros policiales demostraban lo contrario en el proceso penal que habría originado el sumario administrativo de ausentarse por más de tres días al lugar de trabajo”.*

Al respecto, en el escrito de complemento y aclaración a la demanda de 3 de marzo de 2023, que atiende el auto de 27 de febrero de 2023, los accionantes modifican los argumentos planteados inicialmente respecto de la supuesta inconstitucionalidad y se enfocan en acusar la transgresión de los artículos 11 número 2 y 66 de la Constitución de la República.

Respecto del número 2 del artículo 11, en el que se garantiza el principio de igualdad, la Corte Constitucional en su jurisprudencia, ha establecido que la prohibición de discriminación se mide desde *“tres elementos para configurar el trato discriminatorio: 1) la comparabilidad: tiene que existir dos sujetos de derechos que están en igual o semejantes condiciones; 2) la constatación de un trato diferenciado por una de las categorías enunciadas ejemplificativamente; y, 3) la verificación del resultado, por el trato diferenciado y que puede ser una diferencia justificada o una diferencia que discrimina. La diferencia justificada se presenta cuando se promueve derechos y la diferencia que discrimina cuando tiene como resultado el menoscabo o la anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derechos”*<sup>6</sup>.

Es menester tener en cuenta aquellos parámetros dado que los accionantes refieren que el precepto impugnado implica un trato discriminatorio, por cuanto la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas<sup>7</sup> sí contemplaba la posibilidad de retornar al servicio activo, para quienes recibieren sentencia absolutoria, luego de haberse acogido a la disponibilidad para atender un llamamiento a juicio.

---

<sup>6</sup> Sentencia No. 7-14-IN/21, de 25 de agosto de 2021. Párrafo 66.

<sup>7</sup> La Ley de Personal de las Fuerzas Armadas fue derogada expresamente por la Ley Orgánica de Personal y Disciplina de las Fuerzas Armadas, promulgada en el Registro Oficial Suplemento No. 236 de 24 de enero de 2023.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Sin embargo, yerran los accionantes al aseverar que esta posibilidad puede activarse en casos fortuitos o de fuerza mayor, siendo que en la referida ley se establecían causales específicas para que opere la disponibilidad de los elementos militares.

Adicionalmente, debe considerarse la diferencia entre las Fuerzas Armadas y la Institución Policial, partiendo desde su misión constitucional establecida en los incisos segundo y tercero del artículo 158 de la Constitución de la República; así como la diferencia conceptual y de fondo en las normas que las rigen, pues la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas data de 1991, mientras que el COESCOP se halla vigente desde el año 2017, y derogó la Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley de Personal de la Policía Nacional creadas en 1998.

En este sentido, no son equiparables las normativas ni las instituciones ni los hechos a las que aplican, por lo que no podrían someterse al primer parámetro de la comparabilidad antes enunciado, y por lo mismo, no cabría el argumento de discriminación o vulneración al derecho a la igualdad por diferencias en la normativa de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, mucho menos para justificar la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

En cuanto a la vulneración al artículo 66 de la Constitución, vale resaltar que este mandato recoge en 29 numerales las garantías que se reconocen para materializar los derechos de libertad, sin que se haya precisado en el auto de admisión con voto de mayoría a cuál de dichos numerales se subsume la acusación de inconstitucionalidad, a decir de los jueces constitucionales.

Mientras que, del escrito de complemento y aclaración a la demanda de 3 de marzo de 2023, en lo pertinente al artículo 66, si bien se transcriben los numerales 4 y 5 para intentar fundamentar la supuesta transgresión constitucional por parte del literal b) del artículo 4 del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, la fundamentación se orienta, más bien, a que los servidores policiales no cuentan con la opción de la disponibilidad por seis meses, ni con la posibilidad de desarrollarse profesionalmente y conservar su trabajo, como sí lo tienen los elementos de las Fuerzas Armadas, según los accionantes. Aquello tampoco abona a la inconstitucionalidad demandada.

No se advierte, entonces, argumentación alguna que pueda ser analizada por la Corte Constitucional respecto de la contradicción del precepto impugnado, que se refiere a las faltas injustificadas y a su excepcional justificación (por haber sido privado un servidor policial de su libertad por actos del servicio), con la Constitución de la República; tanto más si los accionantes se han centrado en identificar diferencias entre normas infra constitucionales.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

### **3.2. Supuesta contradicción con el principio de presunción de inocencia contemplado en el artículo 76, número 2 de la Constitución de la República.**

Al respecto, el auto de admisión con voto de mayoría establece, en su párrafo 9, lo siguiente: *9. Los accionantes alegan que la norma impugnada vulnera el principio de inocencia, porque “limita al miembro policial de que si esta (sic) con privación de libertad no puede justificar su inasistencia a su lugar de trabajo, vulnerando así este derecho constitucional, no obstante, la norma de este reglamento deja un vacío oscuro pues confunden a la privación de la libertad con las medidas alternativas a la prisión preventiva como lo es el arresto domiciliario”.*

Los accionantes proponen su demanda de inconstitucionalidad basados en que el precepto impugnado contraviene su presunción de inocencia, pues en sus casos concretos se vieron involucrados en un proceso penal, lo que generó una orden de detención y arresto domiciliario en su contra, con lo que se configuró su ausencia de su lugar de trabajo, por lo cual la Policía Nacional les inició un sumario administrativo que concluyó con su desvinculación, por la casual establecida en el literal a) del artículo 121 del COESCOP (falta muy grave).

El sumario administrativo de los accionantes no tiene que ver con su detención per ser, ni con el delito por el que fueron investigados, o el resultado del proceso penal que afrontaron, sino únicamente con la ausencia injustificada de su lugar de trabajo por tres o más días consecutivos, considerando además que tal ausencia no admite justificación por no enmarcarse en la excepción que establece el precepto acusado de inconstitucional, lo que constituye la real causa que motiva a los accionantes a impugnar equivocadamente por esta vía al literal b) del artículo 4 del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. De allí que no se haya transgredido el principio de presunción de inocencia, pues independientemente del resultado de la investigación y proceso penal, la causal de ausencia injustificada se concretó plenamente y ello fue debidamente probado en sede administrativa.

En otras palabras, los accionantes han interpuesto la presente acción para reprochar el proceso disciplinario y su resolución, pues el escenario fáctico que describen corresponde sólo a su caso concreto, en el que se ausentaron de su lugar de trabajo por tres o más días consecutivos por encontrarse cumpliendo arresto domiciliario ordenado dentro de un proceso penal, en virtud de lo cual fue aplicable a la sustanciación de sus respectivos sumarios la definición que contiene el literal b) del artículo 4 del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Sin embargo, el precepto impugnado no ha sido analizado en su integralidad en la demanda, pues de la lectura de su texto completo se desprende que la excepción que admite la Institución Policial a tal ausencia es que el servidor policial se encuentre



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

privado de su libertad, como producto del cumplimiento de actos de servicio, lo que no correspondió al caso concreto de los accionantes.

La acción de inconstitucionalidad, de conformidad con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia constitucional, debe formularse desde una perspectiva abstracta, jamás para analizar la aplicación del precepto impugnado en un caso concreto.

### **3.3. Supuesta contradicción con el artículo 11, número 1 de la Constitución de la República.**

El párrafo 10 del auto de admisión con voto de mayoría señala: **10.** *Los accionantes manifiestan que la norma impugnada vulnera el artículo 11, número 1, de la Constitución, porque habrían ejercido su derecho “de acceso a la justicia en la vía administrativa ante las autoridades que avocaron conocimiento, esto es ante el delegado de asuntos internos de la Policía Nacional, donde exigimos nuestros Derechos y sustentamos que la normativa que estaban utilizando [...] infringe, limita, transgrede derechos constitucionales; autoridades que hicieron caso omiso y transgredieron nuestros Derechos Constitucionales”.*

En el escrito de complemento y aclaración a la demanda de 3 de marzo de 2023, los accionantes se refieren escuetamente a la supuesta vulneración al numeral 1 del artículo 11 de la Constitución de la República, alegando que “(...) exigimos nuestros Derechos y sustentamos que la normativa que estaban utilizando esto es el **REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DEL REGIMEN DISCIPLINARIO DEL LIBRO I DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE LAS ENTIDADES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DE ORDEN PÚBLICO**, el Art. 4, literal b), infringe, limita, transgrede derechos constitucionales; autoridades que hicieron caso omiso y transgredieron nuestros Derechos Constitucionales”.

Se evidencia el reproche de los accionantes, ya mencionado en líneas anteriores, sobre la sustanciación del procedimiento sancionatorio administrativo y la resolución de su desvinculación, a más de demandar la supuesta vulneración a sus derechos mediante una acción de inconstitucionalidad, lo que es improcedente.

Sin embargo, al tenor del auto de admisión con voto de mayoría, vale anotar que la sustanciación del sumario administrativo se efectuó con apego a las normas que lo rigen, con respeto a la seguridad jurídica y derecho al debido proceso de los sumariados, sin que se haya viciado de ilegalidad, arbitrariedad o abusos, tanto más si la configuración de la falta muy grave prescrita en el literal a) del artículo 121 del COESCOPE se demostró sin lugar a dudas. Ahora bien, si los servidores policiales consideran que la autoridad policial administrativa a cargo de conocer y resolver sobre su desvinculación actuó vulnerando sus derechos, nuevamente se insiste que la presente vía constitucional no corresponde para reclamar aquello.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Adicionalmente, resulta pertinente enfatizar que, al encontrarse vigente el literal b) del artículo 4 del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público al momento de sustanciarse los sumarios administrativos de los accionantes por parte de la Policía Nacional, su inobservancia habría provocado vulneración a la seguridad jurídica y al derecho a la igualdad respecto de los demás servidores policiales a quienes ya se les hubiere aplicado la norma; de modo que la referida “exigencia” de derechos sólo puede tener sustento en tanto no implique contradicción a normas expresas y vigentes o vulneración a derechos de terceros.

### **3.4. Supuesta contradicción con el artículo 11, números 3 y 5 de la Constitución de la República.**

En el auto de admisión con voto de mayoría, en su párrafo 11, se recoge este argumento de los accionantes así: *11. Los accionantes alegan que la norma impugnada vulnera el artículo 11 número 3 y 5, porque se “niega el reconocimiento del derecho esencial al estado de inocencia, al derecho de igualdad, por cuanto se adhiere en la norma demandada que no será justificable la privación de libertad”. Además, “[e]n nuestro caso las autoridades ante la que recurrimos en un sumario administrativo no aplicaron la norma que más favorece pese que nuestra defensa técnica fundamentó que la nueva norma demandada trasgrede y restringe derechos constitucionales”. Pues, la norma impugnada “no permite justificar el caso fortuito o de fuerza mayor la ausencia injustificada cuando existe la privación de la libertad, además que la norma tiene un vacío oscuro ya que no especifica de manera concreta si la privación de la libertad es sobre la prisión preventiva”.*

De forma transversal, en la demanda de inconstitucionalidad, en los escritos de adhesión y en el escrito de complemento y aclaración a la demanda, los accionantes resaltan que la medida de arresto domiciliario que fue ordenada en su contra, dentro del proceso penal en el que estuvieron involucrados, no equivale a la privación de libertad a la que se refiere el precepto impugnado, y que en el Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público no se han precisado las diversas circunstancias que pueden acarrear una privación de libertad para un servidor policial, y por las que podría ser justificado o no su inasistencia.

Para ejemplificar aquello, en la demanda de inconstitucionalidad se plantea el caso de “ser retenidos por movimientos insurgentes”; agregan, también, que en el ámbito penal existe una sola medida cautelar privativa de libertad que es la prisión preventiva.

A efectos de ampliar esta perspectiva es menester revisar el Código Orgánico Integral Penal, cuyo artículo 522 contempla las modalidades de medidas cautelares para asegurar la presencia de la persona procesada que puede ordenar un juez, durante un proceso penal, así:



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

*“Art. 522.- Modalidades.- La o el juzgador podrá imponer una o varias de las siguientes medidas cautelares para asegurar la presencia de la persona procesada y se aplicará de forma prioritaria a la privación de libertad:*

- 1. Prohibición de ausentarse del país.*
- 2. Obligación de presentarse periódicamente ante la o el juzgador que conoce el proceso o ante la autoridad o institución que designe.*
- 3. Arresto domiciliario.*
- 4. Dispositivo de vigilancia electrónica.*
- 5. Detención.*
- 6. Prisión preventiva”.*

El mismo COIP, en el artículo 59, establece el arresto domiciliario como una forma de privación de la libertad, así:

*“Art. 59.- Penas privativas de libertad.- Las penas privativas de libertad tienen una duración de hasta cuarenta años.*

*La duración de la pena empieza a computarse desde que se materializa la aprehensión.*

*En caso de condena, el tiempo efectivamente cumplido bajo medida cautelar de prisión preventiva o de arresto domiciliario, se computará en su totalidad a favor de la persona sentenciada.*

*La o el juzgador, en los casos de los numerales 1, 2 y 3 de este artículo, podrá ordenar, además, el uso de un dispositivo de vigilancia electrónica”.*

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia No. 103-19-JH/21, al analizar la figura de arresto domiciliario, señaló: *“33. Sobre el primero, a través del arresto domiciliario se busca garantizar la permanencia de la persona adulta mayor procesada en su residencia, por tanto, obliga a quien se le impone esta medida a mantenerse confinado en el lugar que la autoridad judicial haya establecido para ello. (...). 39. (...) Como fue analizado anteriormente, el arresto domiciliario no da derecho a la persona procesada al libre tránsito, por lo cual el domicilio que sirva para cumplir esta medida debe tener condiciones mínimas para asegurar su integridad personal. Además, la persona procesada deberá ser capaz de cubrir sus necesidades básicas. Estas condiciones son evaluadas y constan en un informe técnico que realiza la Policía”.*

Con lo anotado, queda suficientemente claro que el arresto domiciliario, si bien es una medida alternativa a la prisión preventiva, en esencia supone la pérdida de libertad; sin embargo, este mecanismo de pérdida de libertad de un servidor policial igualmente debe sujetarse a los términos establecidos en los literales a) y b) del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

de Seguridad Ciudadana y Orden Público, es decir, que ello haya sido producto de actos de servicio. Lo que conduce a la conclusión ya enunciada de que, en el caso concreto de los accionantes, su detención y posterior arresto domiciliario no se relacionaba con tales actos por lo que su ausencia al lugar de trabajo por tres días o más no se encontraba justificada, configurando la falta muy grave por la que fueron sometidos a un sumario administrativo con cumplimiento irrestricto del debido proceso; procedimiento administrativo, con resultado de su desvinculación, que es lo que realmente pretenden impugnar por la presente vía constitucional.

Aclarado este punto, en cuanto a la supuesta contradicción con los textos de los números 3 y 5 del artículo 11 de la Constitución de la República, que contemplan la aplicación directa e inmediata por y ante cualquier servidora o servidor público de los derechos, garantías establecidos en la Norma Fundamental y en instrumentos internacionales de derechos humanos, y la obligación para tales servidores de aplicar e interpretar la norma que más favorezca a su plena vigencia, nuevamente se devela que el real propósito de los accionantes es impugnar la sustanciación de sus sumarios administrativos, especialmente por cuanto tales supuestas infracciones a la norma constitucional se verifican, según alegan, de la aplicación del precepto impugnado en el procedimiento disciplinario; sin que ello configure una transgresión constitucional en abstracto por parte del literal b) del artículo 4 del del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

De este modo, los accionantes reclaman por no haber sido atendida su pretensión de que la autoridad policial que conoció y resolvió sus sumarios administrativos omitiere la aplicación del precepto impugnado, pese a ser una norma vigente y de aplicabilidad obligatoria en dicho proceso, vista la causal por la que se iniciaron dichos sumarios; en todo caso, la acusación se dirige a supuestas vulneraciones de reglas o principios constitucionales, mas no a la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

### **IV PETICIÓN**

Por la evidente intención de los accionantes de que esta Corte Constitucional revise lo actuado por la autoridad administrativa policial en sus sumarios administrativos, así como por el reproche realizado a la resolución de su desvinculación y la notoria falta de fundamentación sobre la supuesta inconstitucionalidad del literal b) del artículo 4 del del Reglamento para la aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, dado que no se ha expuesto sobre una transgresión en abstracto sino sobre los casos concretos en que se aplicó el precepto impugnado, se servirán señores jueces constitucionales desestimar la presente acción de inconstitucionalidad.

### **V**



## **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

### **AUTORIZACIONES Y NOTIFICACIONES**

Autorizo a los abogados Yolanda Salgado Guerrón, María Mercedes Idrovo y Jhossueth Almeida, asesores de esta Secretaría General Jurídica, para que intervengan y suscriban cuanto escrito fuere necesario.

Notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 001 y en las siguientes direcciones electrónicas: [nsj@presidencia.gob.ec](mailto:nsj@presidencia.gob.ec) y [sgj@presidencia.gob.ec](mailto:sgj@presidencia.gob.ec)

Juan Pablo Ortiz Mena  
**SECRETARIO GENERAL JURÍDICO**  
**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**