



## TELEGRAMA

Quito D.M., 16 de septiembre de 2020

Lugar y Fecha de Remisión:

2020-1540-IGPN-TLG-D

N° de Orden:

**SEÑORES: COMANDANTES DE POLICÍA ZONALES, JEFES DE POLICÍA SUBZONALES A NIVEL NACIONAL, JEFES DE DISTRITO DE LAS ZONAS 08 Y 09 QUE TIENEN DELEGACIÓN DEL SEÑOR INSPECTOR GENERAL PARA ACTUAR EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARIOS CONFORME AL COESCOP**

Lugar de destino:

Señor General, Coronel, Teniente Coronel:

Luego de expresarle un cordial saludo, adjunto al presente remito el oficio Nro. MDG-CGJ-2020-1343-OFICIO, de fecha 13 de septiembre de 2020, firmado electrónicamente por la señora Coordinadora General Jurídica del Ministerio de Gobierno, mediante el cual informa que mediante consulta de constitucionalidad de norma presentada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, en conocimiento del recurso de apelación dentro de la acción de protección N.º 17159-2020-00045, la Corte Constitucional del Ecuador analizó la constitucionalidad del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), que en su segundo inciso señala que "no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo".

En sentencia N.º 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020 la Corte Constitucional ha establecido, principalmente, lo siguiente:

*33. En el caso que nos ocupa, la norma exige la interposición de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter individual, lo que se traduce en la presentación de distintos escritos por las y los servidores policiales recurrentes. No obstante, a juicio de esta Corte, el hecho de que las y los servidores recurrentes concentren sus argumentos de defensa en un solo recurso administrativo no debería impedir que las autoridades administrativas analicen y determinen su grado de responsabilidad personal. Para alcanzar el objetivo deseado, bastaría que en el recurso consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial...*

*44. De conformidad con lo señalado en la sección anterior, el carácter individual o colectivo del recurso administrativo no guarda relación directa con la necesidad de determinación de responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculcados por un mismo hecho, puesto que dicha carga debe ser asumida por la autoridad administrativa. Además, nada impide que en un recurso presentado de manera colectiva, consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial. A juicio de esta Corte, la norma consultada establece una formalidad que se convierte en una carga para la o el servidor policial, la cual, de no cumplirse, obstaculiza el acceso a un recurso administrativo y a obtener un pronunciamiento sobre el mismo...*

*48. Con el fin de garantizar la permanencia del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP en el ordenamiento jurídico y considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad es de ultima ratio, esta Corte establece la interpretación conforme de la norma consultada en el siguiente sentido: el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP será constitucional siempre que no*



impida la interposición de un recurso de impugnación administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial recurrente...

6. Decisión

51. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte resuelve:

1. Absolver la consulta de constitucionalidad planteada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y determinar que el segundo inciso del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, es compatible con los artículos 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República, siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial.

2. Declarar que la presente sentencia tendrá efectos entre las partes y para casos análogos de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOJGCC.

3. Poner en conocimiento del Ministerio de Gobierno la presente resolución con el fin de que realice una debida y generalizada difusión de la misma, e informe a la Corte sobre el cumplimiento de la medida de difusión, en el término de 20 días contados desde la notificación de la sentencia.

4. Devolver expediente del proceso a la judicatura de origen."

En consecuencia, y en cumplimiento de la medida de reparación establecida en el numeral 3 de la sentencia constitucional antes referida, dado que la norma en comento corresponde aplicar en sede administrativa, tanto por parte de la Inspectoría General de la Policía Nacional como por parte de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, remite para conocimiento y aplicación inmediata la sentencia N.º 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020, notificada el 07 de septiembre de 2020 a la mencionada funcionaria de Estado, la misma que deberá ser difundida a los funcionarios y servidores policiales de las respectivas unidades a su cargo, por medios apropiados para guardar los respectivos registros.

Por lo antes expuesto, pongo en conocimiento para su cumplimiento en el tiempo establecido.-Atte.



Carlos Fernando CABRERA RON  
General Inspector

**INSPECTOR GENERAL DE LA POLICÍA NACIONAL**

Documento generado en SISDOCIGPN | Ordinal vinculado: 134067

Elaborado por:	Generado por:	Revisado por:
Betty Elizabeth Narváez Galeas	Betty Elizabeth Narváez Galeas	Mariuxi Jacqueline Cherez Ayala
Dirección:	Teléfono(s):	E-mail:
José Calama E7-27 y Reina Victoria	022945800 ext. 8701	igpn.direccion@policia.gob.ec



**Adjuntos físicos:**

08 f.ó.



Oficio Nro. MDG-CGJ-2020-1343-OFICIO

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2020

Asunto: Difusión de sentencia N.º 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020

Señorita Abogada  
Geovanna Cristina Alvaro Lincango  
Directora de Asesoría Jurídica  
MINISTERIO DE GOBIERNO

Señor  
Graf. Carlos Fernando Cabrera Ron  
Inspector General de la Policía Nacional  
POLICÍA NACIONAL  
En su Despacho

De mi consideración:

Mediante consulta de constitucionalidad de norma presentada por los jueces de la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, en conocimiento del recurso de apelación dentro de la acción de protección N.º 17159-2020-00045, la Corte Constitucional del Ecuador analizó la constitucionalidad del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), que en su segundo inciso señala que "no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo".

En sentencia N.º 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020 la Corte Constitucional estableció, principalmente, lo siguiente:

*"33. En el caso que nos ocupa, la norma exige la interposición de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter individual, lo que se traduce en la presentación de distintos escritos por las y los servidoras policiales recurrentes. No obstante, a juicio de esta Corte, el hecho de que las y los servidoras recurrentes concentren sus argumentos de defensa en un solo recurso administrativo no debería impedir que las autoridades administrativas analicen y determinen su grado de responsabilidad personal. Para alcanzar el objetivo deseado, bastaría que en el recurso consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial..."*

*44. De conformidad con lo señalado en la sección anterior, el carácter individual o colectivo del recurso administrativo no guarda relación directa con la necesidad de determinación de responsabilidad personal de las y los servidoras policiales inculpados por un mismo hecho, puesto que dicha carga debe ser asumida por la autoridad administrativa. Además, nada impide que en un recurso presentado de manera colectiva, consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial. A juicio de esta Corte, la norma consultada establece una formalidad que se convierte en una carga para la o el servidor policial, la cual, de no cumplirse, obstaculiza el acceso a un recurso administrativo y a obtener un pronunciamiento sobre el mismo..."*

*48. Con el fin de garantizar la permanencia del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP en el ordenamiento jurídico y considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad es de ultima ratio, esta Corte establece la interpretación conforme de la norma consultada en el siguiente sentido: el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP será constitucional siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial recurrente..."*

#### 6. Decisión

*51. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la*

**Oficio Nro. MDG-CGJ-2020-1343-OFICIO****Quito, D.M., 13 de septiembre de 2020**

*República del Ecuador, esta Corte resuelve:*

*1. Absolver la consulta de constitucionalidad planteada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y determinar que el segundo inciso del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, es compatible con los artículos 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República, siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación administrativa de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial.*

*2. Declarar que la presente sentencia tendrá efectos entre las partes y para casos análogos de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOJGCC.*

*3. Poner en conocimiento del Ministerio de Gobierno la presente resolución con el fin de que realice una debida y generalizada difusión de la misma, e informe a la Corte sobre el cumplimiento de la medida de difusión, en el término de 20 días contados desde la notificación de la sentencia.*

*4. Devolver expediente del proceso a la judicatura de origen."*

En consecuencia, y en cumplimiento de la medida de reparación establecida en el numeral 3 de la sentencia constitucional antes referida, dado que la norma en comento corresponde aplicar en sede administrativa, tanto por parte de la Inspectoría General de la Policía Nacional como por parte de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno, remito para su conocimiento y aplicación inmediata la sentencia N.º 10-20-CN/20 de 19 de agosto de 2020, notificada el 07 de septiembre de 2020 a la suscrita, misma que deberá ser difundida a los funcionarios y servidores policiales de las respectivas unidades a su cargo, por medios apropiados para guardar los respectivos registros.

De ello, se servirá informar a esta Coordinación General Jurídica para efectos de justificar ante la Corte Constitucional del cumplimiento de lo ordenado al Ministerio de Gobierno, antes del vencimiento del término de 20 días establecido para el efecto.

Atentamente,

**Documento firmado electrónicamente**

**Mgs. Yolanda Narciza de Jesús Salgado Guerrón**  
**COORDINADORA GENERAL JURÍDICA**

Anexos:

- 10-20-en\_sentencia\_de\_corte\_constitucional.pdf

Copia:

**María Paula Romo Rodríguez**  
**Ministra de Gobierno**

**Señor**  
**GraD. Fabian Santiago Salas Duarte**  
**Director Nacional de Asesoría Jurídica**  
**POLICÍA NACIONAL**

**Señorita Magister**  
**Andrea Isabela Izquierdo Tacuri**  
**Analista de Patrocinio Judicial 3**

**Señor Abogado**  
**Manuel Alexander Velepucha Rios**  
**Director de Patrocinio Judicial**

Oficio Nro. MDG-CGJ-2020-1343-OFICIO

Quito, D.M., 13 de septiembre de 2020

al



Firmado electrónicamente por:  
YOLANDA NARCIZA DE  
JESUS SALGADO  
GUERRON

Quito, D.M., 19 de agosto de 2020

CASO No. 10-20-CN

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

SENTENCIA No. 10-20-CN/20

**Tema:** Se absuelve la consulta de constitucionalidad del segundo inciso del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, el cual determina que, “[e]n el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo”. La Corte resuelve que la norma consultada es compatible con los artículos 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República, siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial recurrente.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 20 de enero de 2020, Diego Javier Chalacán Laguna, ex miembro de la Policía Nacional como técnico operativo con el grado de cabo segundo, presentó una acción de protección en contra de la Ministra de Gobierno y otros.
2. En su demanda, el accionante señaló que la resolución No. 2019-0499-CG-SP-PN dictada el 26 de junio de 2019 por el comandante general de la Policía Nacional, a través de la cual se resolvió su cesación de la institución referida, vulneró el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 82 de la Constitución<sup>1</sup>.
3. El 28 de enero de 2020, el juez de la Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo negó la acción de protección al considerar que la pretensión del accionante

<sup>1</sup> En su demanda de acción de protección, el accionante señaló que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica: “... al no existir Reglamento alguno, que permita regular las normativas establecidas en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (...) siendo administrada la Institución Policial, por un INSTRUCTIVO PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE GENERALES EN RELACIÓN A LAS NUEVAS COMPETENCIAS QUE LE OTORGAN EL COESCOPE HASTA LA EXPEDICIÓN DE LOS REGLAMENTOS CORRESPONDIENTES (...), el mismo que no tiene la calidad de LEY O REGLAMENTO”. Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, causa No. 17159-2020-00045, fs. 1-2,

buscaba analizar un conflicto de normas infraconstitucionales<sup>2</sup>. En contra de dicha decisión, Diego Javier Chalacán Laguna interpuso recurso de apelación.

4. El 13 de marzo de 2020, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha, con voto de mayoría (en adelante, "la judicatura consultante"), resolvió suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, a fin de que resuelva sobre la constitucionalidad del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante, "COESCOP"), que en su segundo inciso señala que *"no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo"*.

## 1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

5. El 02 de julio de 2020, el Primer Tribunal de la Sala de Admisión conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, admitió a trámite la consulta de constitucionalidad de norma presentada.
6. El 16 de julio de 2020, Yolanda Narciza de Jesús Salgado Guerrón, en calidad de coordinadora general jurídica del Ministerio de Gobierno, presentó un escrito ante la Corte Constitucional señalando correos electrónicos para notificaciones y autorizando la comparecencia en la presente causa, de abogadas y abogados del ministerio en cuestión.
7. El 20 de julio de 2020, Miguel Ángel Narváez Carvajal, en calidad de juez de la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, presentó un escrito ante la Corte Constitucional señalando correo electrónico para notificaciones.
8. El 22 de julio de 2020, la jueza sustanciadora Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la causa.

## 2. Norma cuya constitucionalidad se consulta y fundamentos de la consulta

9. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República y el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC"), la consulta de constitucionalidad de norma procede cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, tiene una duda razonable sobre la aplicación de una norma legal a un caso en concreto por considerarla contraria a la propia Constitución y/o a instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución.

---

<sup>2</sup> El juez de primera instancia, en lo principal, resolvió que: *"... la Resolución No. 2019-0499-CG-SP-PN de fecha 26 de junio del 2019 (...) se sustenta en normas constitucionales, legales (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público COESCOP) y acuerdo ministerial, por lo que no tiene asidero lo expuesto por el accionante, denotándose más bien que dentro del caso en concreto el legitimado activo pretende que (...) se analice asuntos relacionados con un conflicto de normas infraconstitucionales vinculadas con el procedimiento disciplinario de servidores policiales"*. Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, causa No. 17159-2020-00045, fs. 1444-1460.

10. La Corte Constitucional en la sentencia No. 001-13-SCN-CC determinó que la consulta de constitucionalidad de norma elevada deberá contener: (i) la identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; (ii) la identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; así como, (iii) la explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado. En el presente caso, se verifica el cumplimiento de dichos presupuestos conforme se desprende a continuación.

11. **Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta:** La judicatura consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP que *"no permite la impugnación administrativa de carácter colectivo, es decir, que varias personas interpongan recurso de apelación mediante un solo escrito"*. La norma consultada dispone:

*Artículo 123.- Sanciones y reclamos colectivos.- No se impondrán sanciones colectivas cuando en un mismo hecho aparezcan inculpados varias servidoras o servidores policiales. La responsabilidad administrativa será individual y se establecerá mediante un procedimiento legal y debidamente iniciado con la finalidad de imponer la sanción correspondiente. Con el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo.*

12. **Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos y las razones por las cuales se infringirían:** En su consulta de constitucionalidad de norma, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha señaló que:

*... el Juez de primer nivel no analizó ni se pronunció respecto de que el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo, de acuerdo al artículo 123 de COESCOP fue inadmitido, lo que permitió que la resolución [No. 2019- 0499-CG-SP-PN] cause estado administrativo, situación facultó [sic] la aplicación del artículo 111.6 íbidem y sea cesado en sus funciones. Texto del que advertimos, que el accionante no tuvo oportunidad de que una autoridad administrativa superior, examine la resolución de su destitución; aspecto procesal que es necesario verificar del acervo probatorio.*

13. En este sentido, la judicatura consultante justifica su duda razonable y motivada respecto del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP, considerando que al no permitir la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, se

*... restringe el derecho a recurrir de los servidores policiales, al impedir que una autoridad superior a la que resolvió destituir en sus funciones al accionante, revise la resolución y la ratifique o revoque, cumpliéndose así con lo que en la doctrina se conoce como doble conforme, porque se ha inadmitido el recurso de apelación por haberlo efectuado en forma colectiva; regulación legal que contravendría el artículo 76.7.m) de la CRE...*

14. Por otra parte, la judicatura consultante manifiesta que, *"la resolución de inadmitir el recurso de apelación en forma colectiva de la resolución de destitución al cargo de servidor policial"*

*del accionante, es un aspecto de carácter formal, prohibida constitucionalmente en el artículo 169 de la CRE". Por último, indica que la norma consultada debe guardar conformidad con la Constitución, "la que no restringe a las personas la impugnación de resoluciones que afecten sus derechos o intereses, lo efectúe de manera individual".*

15. **Relevancia de la disposición normativa consultada y su relación con la decisión definitiva de un caso en concreto:** La judicatura en cuestión argumenta que la norma consultada adquiere relevancia al caso en concreto puesto que,

*... sobre esa base se inadmitió el recurso de apelación colectivo de la resolución No. 2019-042-IGPN-PN de 29 de mayo de 2019 emitida por el Delegado de la Inspectoría General de la Policía Nacional, que destituyó al legitimado activo como servidor policial y a otras personas, causando estado a nivel administrativo (...) lo que condujo a que el General Inspector, Comandante General de la Policía Nacional, mediante resolución No. 2019-0499-CG-SP-PN (...) cese de la institución policial al accionante. Resolución que resultaría nula, por haberse emitido vulnerado el debido proceso, al no permitir al legitimado activo ejerza su derecho a la defensa, mediante el recurso de apelación colectivo de la resolución de destitución...*

16. Con base en las consideraciones señaladas, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha concluye que sin la determinación de la compatibilidad del artículo 123 del COESCOP con las normas y principios constitucionales, "no [se] permite tomar una decisión definitiva en este caso, de hacerlo acarrearía la violación de los citados principios [sic] y derechos constitucionales, no sólo del accionante sino de todos los servidores judiciales sujetos al COESCOP".

### 3. Competencia

17. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las consultas de norma formuladas, de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República, los artículos 141, 142 y 143 de la LOGJCC, así como también en función de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### 4. Análisis constitucional

18. Con el fin de absolver la presente consulta de constitucionalidad de norma, la Corte Constitucional reitera que este mecanismo de control concreto de constitucionalidad es excepcional y, como tal, solo opera ante la duda razonable sobre la posible incompatibilidad de una determinada norma con la Constitución o instrumentos internacionales de derechos humanos, así como ante la necesidad de la judicatura consultante de que se determine dicha compatibilidad para continuar con la sustanciación del proceso o resolver la cuestión de origen<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 17.

19. En el caso que nos ocupa, la Sala Penal de la Corte Provincial de Pichincha justifica su duda razonable y motivada en que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP sería incompatible con el derecho a la defensa en la garantía a recurrir el fallo o resolución reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución, y los principios constitucionales reconocidos en el artículo 169 de la Constitución, cuando prohíbe la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo.
20. El análisis de la Corte se circunscribirá a los reclamos o impugnaciones administrativas entendidos como los mecanismos de impugnación verbal o escrita presentados en el marco de un procedimiento administrativo disciplinario iniciado en contra de servidoras y/o servidores policiales inculpados por un mismo hecho. Con base en las consideraciones señaladas, esta Corte procederá a analizar si el artículo 123 del COESCOP es compatible con las normas y principios constitucionales referidos, a través de la formulación de los siguientes problemas jurídicos.
- 4.1. ¿El segundo inciso del artículo 123 del COESCOP es compatible con el derecho a la defensa en la garantía a recurrir el fallo o resolución reconocido en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución?**
21. La judicatura consultante indica que el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución, *"no especifica que el recurso deba plantearse en forma individual o colectiva"*, y que al contrario, *"el inciso segundo [del artículo 123 del COESCOP] no permite la impugnación administrativa de carácter colectivo, es decir, que varias personas interpongan recurso de apelación mediante un solo escrito"*.
22. En cuanto al derecho a la defensa en la garantía a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre derechos, reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución, la Corte Constitucional ha señalado que:
- ... es una expresión del derecho a la defensa y está estrechamente vinculado con la garantía de doble instancia, específicamente con la posibilidad de que una resolución judicial relevante dictada dentro de un proceso, sea revisada por el órgano jerárquicamente superior del cual emanó dicha decisión, en aras de subsanar posibles errores u omisiones judiciales que se cometan en las mismas, precautelando de esta manera el derecho de las partes intervinientes en los procesos...<sup>4</sup>.*
23. En este sentido, la Corte ha manifestado que, *"si alguna de las partes no se encuentra conforme con la decisión dictada por [una jueza o] un juez de instancias puede acudir a [una jueza o] un juez de jerarquía superior para que revise la decisión adoptada y, según sea el caso, la ratifique o modifique su contenido [conforme] la Constitución de la República y las leyes"*<sup>5</sup>. Así, la autoridad en cuestión garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1142-12-EP/20 de 02 de junio de 2020, párr. 32; sentencia No. 1061-12-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 36.

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

24. Si bien este Organismo ha definido el contenido y alcance de la garantía a recurrir, en particular, en el marco de un proceso jurisdiccional, es necesario señalar que conforme al artículo 76 de la Constitución, todo procedimiento o decisión de autoridad pública, sea administrativa o judicial, que pueda tener una afectación en los derechos de una persona debe sujetarse a las reglas del debido proceso legal<sup>6</sup>. Por lo que el contenido y alcance de las garantías del debido proceso desarrollado por la jurisprudencia constitucional es también aplicable a los procedimientos administrativos en los que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden.

25. En el caso sujeto a análisis, la norma consultada del COESCOP, dispone que:

*Artículo 123.- Sanciones y reclamos colectivos.- No se impondrán sanciones colectivas cuando en un mismo hecho aparezcan inculpados varias servidoras o servidores policiales. La responsabilidad administrativa será individual y se establecerá mediante un procedimiento legal y debidamente iniciado con la finalidad de imponer la sanción correspondiente.*

*Con el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativos de carácter colectivo. (el énfasis es propio)*

26. Al respecto, se observa que la norma consultada forma parte del Capítulo Tercero del COESCOP que regula los aspectos generales del procedimiento administrativo disciplinario iniciado en contra de servidoras y servidores de la Policía Nacional. El artículo 123 *ibidem* prohíbe establecer sanciones colectivas, "cuando en un mismo hecho aparezcan inculpados varias servidoras o servidores policiales", reconoce que la determinación de responsabilidad administrativa será individual y concluye que, con el fin de establecer la responsabilidad personal, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, es decir, de manera conjunta o en "bloqueo".

27. Esta Corte Constitucional reconoce que el derecho a la defensa en la garantía a recurrir no es de carácter absoluto y, como tal, su ejercicio podría estar sujeto a ciertas limitaciones previamente establecidas tanto en la Constitución como en la ley, que vienen dadas por la naturaleza de los diferentes procedimientos y del medio de impugnación que se pretende ejercer<sup>7</sup>. Así, el legislador goza de libertad de configuración respecto de los recursos y mecanismos de defensa disponibles en el ordenamiento jurídico. De tal forma que,

*... es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es*

<sup>6</sup> Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71; Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 127.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1741-14-EP/21 de 27 de mayo de 2020, párr. 36; Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, sentencia No 001-11-SCN-CC, caso No. 0031-10- CN, p. 9.

*procedente y cuáles son los requisitos - positivos y negativos - que deben darse para su ejercicio<sup>8</sup>.*

28. Ahora bien, la libertad de configuración legislativa respecto del derecho a recurrir tampoco es absoluta. Al respecto, esta Corte Constitucional ha señalado que, *"siempre que responda a la necesidad de garantizar los derechos constitucionales y no se afecte su núcleo esencial, el ejercicio del derecho a impugnar es susceptible de ser delimitado"*<sup>9</sup>.
29. En consecuencia, corresponde que esta Corte determine si la prohibición de presentar reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, establecida en el artículo 123 del COESCOP, es una limitación legítima al derecho a la defensa en la garantía a recurrir o si, por el contrario, es una restricción injustificada. Con esa finalidad, esta Corte procederá a verificar los elementos del test de proporcionalidad de conformidad con el artículo 3 numeral 2 de la LOGJCC<sup>10</sup>. Dicho de otra forma, se verificará si la medida que prohíbe la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo, (i) persigue un fin constitucionalmente válido; (ii) es idónea para alcanzar dicho objetivo; (iii) es necesaria en relación a dicho fin; y, (iv) es proporcional en sentido estricto.
30. En relación con el (i) fin constitucionalmente válido, el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP establece que, *"Con el fin de establecer la responsabilidad personal de la o el servidor policial, no se permitirá la presentación de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter colectivo"*. Es decir, la medida reconoce que para determinar la responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculcados en un mismo hecho, los reclamos administrativos deben presentarse de forma individual y no en conjunto. La determinación del grado de responsabilidad de forma individual es compatible con las garantías del debido proceso, en particular, aquella reconocida en el numeral 3 del artículo 76 de la Constitución<sup>11</sup>.
31. Además, el fin perseguido se encuentra relacionado tanto con la cláusula general de responsabilidad pública como con la cláusula especial de responsabilidad de la Policía Nacional reconocidas en los artículos 233 y 159 de la Constitución<sup>12</sup>, respectivamente. Por lo

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia 017-10-SCN-CC, causa No. 0016-10-CN, p. 7, citando a: Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-742/99.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1741-14-EP/21 de 27 de mayo de 2020, párr. 36.

<sup>10</sup> LOGJCC, artículo. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.- (...) 2. Principio de proporcionalidad.- Cuando existan contradicciones entre principios o normas, y no sea posible resolverlas a través de las reglas de solución de antinomias, se aplicará el principio de proporcionalidad. Para tal efecto, se verificará que la medida en cuestión proteja un fin constitucionalmente válido, que sea idónea, necesaria para garantizarlo, y que exista un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional.

<sup>11</sup> Constitución de la República, artículo 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: (...) 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

<sup>12</sup> Constitución de la República, artículo 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán

que esta Corte verifica que la medida responde a la necesidad de garantizar derechos constitucionales y persigue un fin constitucionalmente válido.

32. Respecto a (ii) la idoneidad, esto es, que la medida sea conducente a alcanzar la determinación de responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculpados en un mismo hecho, esta Corte considera necesario aclarar que, en principio, la obligación de realizar un análisis individualizado así como de determinar la responsabilidad y, de ser el caso, la sanción, corresponde a la autoridad administrativa competente. En este sentido, sin perjuicio de que el recurso sea interpuesto de forma individual o colectiva, la determinación de responsabilidad personal a la que hace referencia el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP, debe ser el resultado del análisis de las autoridades administrativas sobre la base de las circunstancias individuales y el grado de participación de cada una de las servidoras y/o servidores policiales inculpados en un mismo hecho.
33. En el caso que nos ocupa, la norma exige la interposición de reclamos o impugnaciones administrativas de carácter individual, lo que se traduce en la presentación de distintos escritos por las y los servidores policiales recurrentes. No obstante, a juicio de esta Corte, el hecho de que las y los servidores recurrentes concentren sus argumentos de defensa en un solo recurso administrativo no debería impedir que las autoridades administrativas analicen y determinen su grado de responsabilidad personal. Para alcanzar el objetivo deseado, bastaría que en el recurso consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial.
34. Así, la Corte observa que la norma consultada, con el objetivo de garantizar que se realice un análisis individualizado de la responsabilidad, traslada la carga a las y los servidores recurrentes y no a la autoridad administrativa que debe adoptar la decisión. En consecuencia, este Organismo no encuentra que existe un nexo de causalidad claro y explícito entre la prohibición de presentar reclamos o impugnaciones de carácter colectivo y el fin legítimo perseguido, esto es, la determinación de responsabilidad personal. Por lo que la medida no es idónea.
35. En cuanto a la (iii) necesidad, que exige que la medida restrictiva sea el mecanismo menos gravoso, de conformidad con lo señalado en los párrafos anteriores, existen otros medios a través de los cuales se puede alcanzar el objetivo de determinar la responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculpados en un mismo hecho. Estos medios, además de ser ajenos al carácter del recurso, son menos lesivos que la medida *in examine*, puesto que parten del análisis que las autoridades administrativas competentes realicen en función de las razones individualizadas que consten en el recurso presentado por las y los servidores policiales. De ahí que la medida tampoco es necesaria.

---

responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos; artículo 159.- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán obedientes y no deliberantes, y cumplirán su misión con estricta sujeción al poder civil y a la Constitución. Las autoridades de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán responsables por las órdenes que impartan. La obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten.

36. Por último, en relación con (iv) la proporcionalidad, esto es, que la medida se ajuste en sentido estricto al logro del fin perseguido, a criterio de esta Corte, no resulta razonable o proporcionado que las y los servidores recurrentes inculcados por un mismo hecho deban presentar un reclamo o impugnación de forma individual para acceder al recurso administrativo, aun cuando podrían compartir una misma estrategia de defensa.
37. La Corte Constitucional ha señalado que, *"la autoridad jurisdiccional garantiza el derecho cuando permite el acceso efectivo al recurso conforme al ordenamiento jurídico que lo regula, y lo vulnera cuando establece trabas irrazonables o desproporcionadas, u obstáculos que tornen al derecho en impracticable"*<sup>13</sup>. En el caso que nos ocupa, la norma consultada interfiere de forma desmedida con el derecho al debido proceso en la garantía a recurrir, al prohibir de forma innecesaria la interposición de recursos de carácter colectivo, en el que podrían constar de forma individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial. Lo cual además obligaría a individualizar la defensa técnica de cada una de las y los servidores policiales. En consecuencia, esta Corte no encuentra que el grado de satisfacción del objetivo perseguido sea proporcional al grado de afectación del derecho a la defensa en la garantía de recurrir. Por lo que la medida tampoco es estrictamente proporcional.
38. Del análisis anterior, la Corte Constitucional observa que la norma consultada impone una restricción injustificada al derecho a la defensa en la garantía de recurrir el fallo o resolución.
39. En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP que prohíbe la presentación de reclamos o impugnaciones de carácter colectivo, es contrario al derecho a la defensa en la garantía a recurrir reconocida en el artículo 76 numeral 7 literal m) de la Constitución.

**4.2. ¿El segundo inciso del artículo 123 del COESCOP es compatible con el principio constitucional que establece que el sistema procesal es un medio para la realización de justicia, reconocido en el artículo 169 de la Constitución?**

40. Por otra parte, la judicatura consultante señala que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP vulnera los principios de simplificación, uniformidad, eficacia y economía procesal reconocidos en el artículo 169 de la Constitución puesto que, *"se está sacrificando la justicia por la sola omisión de formalidades; formalidad consistente en el legitimado activo ha interpuesto recurso de apelación de la resolución de destitución, en forma colectiva, junto con otros servidores policiales destituidos en la misma resolución"* (sic).
41. El artículo 169 de la Constitución reconoce que:

*El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.*

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1142-12-EP/20 de 02 de junio de 2020, párr. 33; sentencia No. 1270-14-EP/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 27.

42. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que:

*... el sistema procesal se encuentra integrado por un conjunto de reglas que sirven para la tramitación de una controversia judicial y que permiten que dicho sistema se configure como un medio para la realización de la justicia. Para el cumplimiento de dicho objetivo, el artículo 169 de la Constitución establece que las normas procedimentales deben consagrar una serie de principios, entre los cuales se incluyen el celeridad procesal y economía procesal, así como la efectividad de las garantías del debido proceso<sup>14</sup>.*

43. Asimismo, esta Corte considera que el artículo 169 citado, al señalar que “No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”, se refiere a la omisión de requisitos que no son necesarios o esenciales. Es decir, requisitos que no afectan la validez o procedibilidad de los actos procesales, en tanto no están relacionados con las garantías del debido proceso o con una restricción legítima. En el caso de los procedimientos administrativos, este principio debe entenderse en el sentido de que los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre aspectos formales, siempre que dichos aspectos formales puedan ser subsanados y no afecten a derechos de terceros o al interés público<sup>15</sup>.
44. De conformidad con lo señalado en la sección anterior, el carácter individual o colectivo del recurso administrativo no guarda relación directa con la necesidad de determinación de responsabilidad personal de las y los servidores policiales inculpados por un mismo hecho, puesto que dicha carga debe ser asumida por la autoridad administrativa. Además, nada impide que en un recurso presentado de manera colectiva, consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial. A juicio de esta Corte, la norma consultada establece una formalidad que se convierte en una carga para la o el servidor policial, la cual, de no cumplirse, obstaculiza el acceso a un recurso administrativo y a obtener un pronunciamiento sobre el mismo.
45. Con base en el principio de informalismo a favor del administrado referido en el párr. 43 *supra*, es obligación de las autoridades administrativas subsanar aspectos formales que no inciden en el procedimiento administrativo y que, de no hacerlo, podrían afectar los derechos de las y los servidores policiales. En el presente caso, el carácter individual del recurso no es indispensable para garantizar que, al conocer y resolver el recurso administrativo interpuesto, la autoridad administrativa superior determine de manera individual la responsabilidad de las y los servidores policiales.
46. Por lo expuesto, esta Corte concluye que la norma consultada, al obstaculizar el derecho a recurrir de las y los servidores policiales inculpados en un mismo hecho, en función del carácter colectivo del recurso, es asimismo contraria al artículo 169 de la Constitución.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 169-13-CN/19 de 18 de junio de 2019, párr. 23.

<sup>15</sup> Ley para la optimización y eficiencia de trámites administrativos, artículo 3.- Además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de la Constitución de la República, los trámites administrativos estarán sujetos a los siguientes: (...) 6. Pro-administrado e informalismo.- En caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de la o el administrado. Los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre los aspectos meramente formales, siempre y cuando estos puedan ser subsanados y no afecten derechos de terceros o el interés público, según lo determinado en la Constitución de la República.

## 5. Efectos del fallo

47. Toda vez que esta Corte Constitucional determinó que el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP es contrario al derecho a la defensa en la garantía a recurrir y al principio constitucional reconocido en el artículo 169 de la Constitución, corresponde establecer los efectos de la presente decisión.
48. Con el fin de garantizar la permanencia del segundo inciso del artículo 123 del COESCOP en el ordenamiento jurídico y considerando que la declaratoria de inconstitucionalidad es de *ultima ratio*, esta Corte establece la interpretación conforme de la norma consultada en el siguiente sentido: el segundo inciso del artículo 123 del COESCOP será constitucional siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial recurrente.
49. Esta Corte observa que en el caso de origen, la autoridad administrativa que conoció el recurso administrativo se abstuvo de analizar el mismo con base en lo dispuesto en la norma consultada que prohíbe la presentación de reclamos colectivos<sup>16</sup>. Por lo que este Organismo determina que la presente decisión tendrá efectos entre las partes y para casos análogos hacia el futuro de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOGJCC.
50. Por último, esta Corte Constitucional recuerda a la judicatura consultante que, en su rol de juezas y jueces constitucionales en el marco de la acción de protección No. 17159-2020-00045, tiene la obligación de realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneraciones a los derechos constitucionales<sup>17</sup>.

## 6. Decisión

51. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, esta Corte resuelve:
  1. Absolver la consulta de constitucionalidad planteada por la Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y determinar que el segundo inciso del artículo 123 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, es compatible con los artículos 76 numeral 7 literal m) y 169 de la Constitución de la República, siempre que no impida la interposición de un recurso de impugnación

<sup>16</sup> El accionante y otros servidores policiales que fueron inculcados en un mismo hecho, interpusieron un recurso de apelación de forma colectiva en contra de la resolución No. 2019-042-IGPN-PN de 29 de mayo de 2019, a través de la cual se resolvió imponerles la sanción disciplinaria de destitución de conformidad con el artículo 48 del COESCOP. La coordinadora jurídica del Ministerio de Gobierno, al conocer el recurso administrativo resolvió que de conformidad con el artículo 123 del COESCOP, no se permite la presentación de reclamos o impugnaciones de carácter colectivo, y como tal, "la autoridad recurrida, se encuentra impedida de accionar los mecanismos de análisis y resolutorios para establecer o desvirtuar la responsabilidad individual en la que hubiera incido los recurrentes. Unidad Judicial de Contravenciones de Tránsito de Carapungo, causa No. 17159-2020-00045, fs. 7.

<sup>17</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

administrativo de carácter colectivo, en el cual consten de manera individualizada las razones que fundamentan la apelación de cada servidora y/o servidor policial.

2. Declarar que la presente sentencia tendrá efectos entre las partes y para casos análogos de conformidad con el artículo 143 numeral 2 de la LOJGCC.
3. Poner en conocimiento del Ministerio de Gobierno la presente resolución con el fin de que realice una debida y generalizada difusión de la misma, e informe a la Corte sobre el cumplimiento de la medida de difusión, en el término de 20 días contados desde la notificación de la sentencia.
4. Devolver expediente del proceso a la judicatura de origen,

Notifíquese y cúmplase.

**Dr. Hernán Salgado Pesantes  
PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Ali Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Ávila Santamaría, en sesión ordinaria de miércoles 19 de agosto de 2020.- Lo certifico.

**Dra. Aída García Berni  
SECRETARIA GENERAL**