

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
Caso N.º 90-22-IN

**Voto de mayoría de  
los jueces constitucionales  
Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.**

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M., 31 de marzo de 2023.

**VISTOS.** - El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 1 de marzo de 2023, **avoca** conocimiento de la causa N.º 90-22-IN, **Acción pública de inconstitucionalidad.**

**I. Antecedentes procesales**

1. El 15 de noviembre de 2022, Ewin Jair Maldonado Merelo presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra 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). La norma impugnada prescribe: *“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”*.
2. El 28 de noviembre de 2022, César Jeffersson Rosero Vera ingresó un escrito de adhesión a la acción pública de inconstitucionalidad.
3. El 16 de diciembre de 2022, Medardo Tyrone Dalgo Flores ingresó un escrito de adhesión a la acción pública de inconstitucionalidad.
4. Es decir, por la demanda presentada y por los escritos de adhesión a la misma, Ewin Jair Maldonado Merelo, César Jeffersson Rosero Vera y Medardo Tyrone Dalgo Flores son los accionantes dentro de la presente causa.
5. El 27 de febrero de 2023, la jueza constitucional Teresa Nuques ordenó que se complete y aclare la demanda<sup>1</sup>. El 3 de marzo de 2023, los accionantes aclararon y completaron la demanda.

<sup>1</sup> En lo pertinente, se dispuso a los accionantes *“completar y aclarar su demanda respecto de los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 79 numeral 5 literal b”*.

## II. Oportunidad

- De acuerdo con lo dispuesto en el número 1 del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), la demanda de inconstitucionalidad por cuestiones de fondo puede ser interpuesta en cualquier momento. De la revisión de la demanda se desprende que los accionantes demandaron la inconstitucionalidad por razones de fondo del artículo 4, literal b, del Reglamento, por lo que la misma es oportuna.

## III. Pretensión y sus fundamentos

- Los accionantes señalan que la norma impugnada transgrede los artículos 11, números 1, 2, 3, 5; 66, y 76, número 2 de la Constitución. Solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada, porque un miembro policial al encontrarse privado de su libertad, no puede justificar su inasistencia a su lugar de trabajo, a excepción de encontrarse en actos de servicio. Para fundamentar su demanda, señalan:
- 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”*.
- 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 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, trasgrede derechos constitucionales; autoridades que hicieron caso omiso y trasgredieron nuestros Derechos Constitucionales”*.

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”*.

#### IV. Admisibilidad

12. Los artículos 77 y 79 de la LOGJCC establecen los requisitos de admisibilidad para la acción pública de inconstitucionalidad.
13. El artículo 77 de la LOGJCC respecto de la legitimación, establece que puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente. Por tal razón, y dado que los accionantes han acreditado la calidad en la que comparecen, se ha cumplido con el referido requisito.
14. De los cargos planteados en los párrafos 8, 9, 10 y 11 *supra*, se evidencia que los accionantes indicaron que la norma impugnada vulnera disposiciones constitucionales. Además, presentaron argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes sobre la vulneración de los derechos alegados, que permita a esta Corte sustentar una presunta *inconstitucionalidad directa*, es decir, una incompatibilidad normativa con normas constitucionales (la norma impugnada, el COESCOP y la Constitución). Por lo expuesto, la presente acción cumple con los requisitos de presentación de la acción pública de inconstitucionalidad, contemplados en el artículo 79 de la LOGJCC.

#### V. Solicitud de suspensión provisional

15. Los accionantes solicitan la suspensión provisional de la decisión impugnada, e indican que (i) en las causas en las que han sido partes procesales, producto de la norma impugnada, han recibido una decisión desfavorable, (ii) están siendo procesados en el proceso contencioso administrativo, por un proceso seguido en su contra, y (iii) en los derechos de *“los demás miembros policiales que actualmente están siendo sumariados con la misma normativa demandada”*.
16. En atención a lo señalado *ut supra*, los accionantes solicitan la suspensión provisional de la disposición impugnada, sin exponer una fundamentación que permita verificar la verosimilitud de la ocurrencia de los hechos, provocados por

la vigencia de la norma, que amenacen con violar derechos fundamentales de modo inminente y grave. Por lo que, la solicitud de suspensión provisional no cumple el requisito previsto en el número 6 del artículo 79 de la LOGJCC y debe ser rechazada.

## VI. Decisión

17. Por las razones expuestas, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resuelve **ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **No. 90-22-IN**, y **NEGAR** la suspensión provisional de la disposición demandada.
18. Córrese traslado con la demanda de acción pública de inconstitucionalidad y con el presente auto a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, a la Policía Nacional y a la Procuraduría General del Estado, a efectos que en el término de quince días intervengan defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada.
19. Se solicita al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional que, en el término de quince días, remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a la norma objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.
20. Se recuerda a las partes que los escritos y documentación solicitada podrán ser remitidos a través del Sistema Automatizado de la Corte Constitucional o, de forma física, en las instalaciones de la Corte Constitucional.
21. Póngase en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.
22. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
JUEZ CONSTITUCIONAL

Richard Ortiz Ortiz  
JUEZ CONSTITUCIONAL

**Jueza ponente:** Teresa Nuques Martínez

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.** Quito D.M., 31 de marzo de 2023.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 1 de marzo de 2023, **avoca** conocimiento de la causa **No. 90-22-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

### **I. Antecedentes procesales**

1. El 15 de noviembre de 2022, Ewin Jair Maldonado Merelo presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra 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 del acuerdo ministerial No. 120 de 13 de mayo de 2021, dictada por el Ministerio de Gobierno. Dicha norma prescribe *“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”* (“norma impugnada”).
2. El 28 de noviembre de 2022, César Jeffersson Rosero Vera ingresó un escrito de adhesión a la acción pública de inconstitucionalidad.
3. El 16 de diciembre de 2022, Medardo Tyrone Dalgo Flores ingresó un escrito de adhesión a la acción pública de inconstitucionalidad. En conjunto, Ewin Jair Maldonado Merelo, César Jeffersson Rosero Vera, Medardo Tyrone Dalgo Flores se identificarán como “accionantes”.
4. El 27 de febrero de 2023, la jueza sustanciadora ordenó que se complete y aclare la demanda<sup>2</sup>. Mediante escrito de 3 de marzo de 2023, los accionantes aclararon y completaron la demanda.

### **II. Oportunidad**

5. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante “**LOGJCC**”), por razones de contenido o fondo, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento y por razones de forma, en el plazo de un año desde que la norma entró en vigor. Visto que la presente demanda es solo por razones de fondo, la misma deviene en oportuna.

---

<sup>2</sup> En el auto se dispuso que *“Ewin Jair Maldonado Merelo, César Jefferson Rosero Vera y Medardo Tyrone Dalgo Flores completen y aclaren su demanda respecto de los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los que considera que existe una incompatibilidad normativa, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 79 numeral 5 literal b”*.

### III. Pretensión y fundamentos

6. En cumplimiento del requisito previsto en el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC, los accionantes establecen como pretensión la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo y la suspensión provisional de la norma impugnada.
7. Luego de exponer cuestiones procesales relativas a sumarios administrativos seguidos en contra de 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, muchos de los servidores Policiales una vez que se les ratifica su estado constitucional de inocencia, mediante sentencia, abstentivo o sobreseimiento, aplican los mecanismos judiciales como lo Contencioso Administrativo o activas (sic) las garantías jurisdiccionales como la Acción de Protección y terminan reincorporándose al servicio activo por haber recuperado su estado de inocencia en los procesos penales. (...) a raíz de estos eventos que se reincorporan al servicio activo los policías que se les había dictado prisión preventiva, recurren hacer uso de sus facultades la institución policial, solicitan a través de su máximo representante esto es el Ministerio de Gobierno, que, expide (la norma impugnada) dejando un vacío oscuro en la presente norma sobre el concepto de la privación de la libertad (...)”*.
8. En la demanda principal y en los escritos de adhesión, este Tribunal identifica que los accionantes exponen en el apartado 5.1 –con el mismo nombre en dichos documentos– el cuestionamiento *“cómo se descubre la oscuridad o vacío e inconstitucionalidad de la norma al reglamento disciplinario al COESCOP?”* (se eliminó el énfasis del texto original). En el cual hacen referencia a procesos administrativos de carácter sancionatorio que fueron seguidos en su contra.
9. Luego, en el apartado denominado *“¿cuál es la diferencia de constitucionalidad contra inconstitucionalidad entre COESCOP y el reglamento para la aplicación del régimen disciplinario del libro i del COESCOP?”* (se eliminó el énfasis del original), tanto la demanda como los escritos presentan la misma fundamentación, por lo que aquella se sintetiza a continuación.
10. A criterio de los accionantes, la norma impugnada *“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 (presunción de inocencia), 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 (...)”*. Este argumento es enfatizado en el escrito que completa y aclara la demanda de los accionantes.
11. En su escrito de 3 de marzo de 2023, los accionantes alegan que el COESCOP permite la justificación de ausencias cuando aquellas se deben a un caso fortuito o fuerza mayor. Para abundar, los accionantes agregan que, los servidores policiales que se encuentran inmersos en procesos penales y tiene como medida cautelar la prisión preventiva, acuden a instancias judiciales luego de que su inocencia es ratificada, con el fin de ser restituidos a su puesto de

trabajo. Por ello, la norma impugnada *“trasgreden, limita, restringe derechos y es incompatible con los derechos reconocidos en nuestra constitución”*.

12. Los accionantes refieren que se estaría contraviniendo el numeral 1 del artículo 11 de la Constitución. A su juicio, los accionantes 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, trasgrede derechos constitucionales; autoridades que hicieron caso omiso y trasgredieron nuestros Derechos Constitucionales”*.
13. Además, la norma impugnada sería contraria al numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, debido a que sería discriminatoria, pues *“la Ley de personal de las Fuerzas Armadas en sus arts. 74, 75, 76 y 77 establece la disponibilidad de otorgar 6 meses de sueldo pagado cuando están a órdenes de la autoridad competente con prisión preventiva”*. Lo cual, también contravendría el artículo 66 de la Constitución y dejaría en *“superioridad a los derechos que tienen los miembros de las Fuerzas Armadas, ya que pueden desarrollar su personalidad como profesionales militares”*.
14. En sentido similar, los accionantes agregan que se estaría contraviniendo el artículo 11 numeral 3 de la Constitución, debido a que 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”*. Agregan que *“en nuestro caso por estar a ordenes de la autoridad competente no pudimos presentarnos físicamente a nuestro lugar de trabajo”* y que *“nadie esta excepto sobre todo nosotros los miembros de la policía Nacional ser involucrados por delincuentes con malas intenciones en algún delito de acción pública como lo que nos sucedió a nosotros por haber recuperado más de 80 vehículos reportados como robados en un lugar donde domina una organización delictiva peligrosa, nos tenían esta organización en las miras por haber metido preso a gente de esta organización y haber recuperado vehículos en los que cometían actos delictivos”*.
15. Los accionantes afirman que también se estaría violentando el numeral 5 del artículo 11 de la Constitución, pues *“[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 (...)”*.
16. Con base en las consideraciones expuestas, los accionantes solicitan que se acepten su demanda, se acepten las medidas cautelares, se convoque a audiencia y se notifique y publique la sentencia adoptada.

#### **IV. Requisitos de Admisibilidad**

17. Este Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional efectúa el examen de admisibilidad de la acción considerando los requisitos establecidos en los artículos 77 y 79 de la LOGJCC.

18. En cuanto a la legitimación, el artículo 77 de la LOGJCC establece que puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente. Por tal razón, y dado que los accionantes han acreditado la calidad en la que comparecen, se ha cumplido con el referido requisito.
19. La presente acción además cumple con los requisitos de presentación de acción pública de inconstitucionalidad, contemplados en el artículo 79 numerales 1, 2, 3, 4, 7 y 8 de la LOGJCC.
20. En lo referente al requisito previsto en el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC que establece como requisitos para la admisión de una acción pública de inconstitucionalidad, que se indiquen a) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance y, b) los argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que exista una incompatibilidad normativa. De la lectura de la demanda y de los cargos sintetizados en los párrafos 6 al 10 *supra*, se verifica que no existe una construcción argumentativa que, mediante el aporte de premisas claras, ciertas, específicas y pertinentes, permitan fundamentar la tesis de una presunta incompatibilidad normativa con normas constitucionales. Por el contrario, se verifica que la demanda se centra en los procesos administrativos sancionatorios seguidos en contra de los accionantes, sin que se desarrolle de qué forma se incumplen las disposiciones constitucionales alegadas.
21. Si bien, en lo formal, el accionante cumplió con la disposición de completar y aclarar su demanda, se observa que en el párrafo 11 *supra*, hacen referencia a los mecanismos que activan los servidores policiales cuando son destituidos por incurrir en faltas injustificadas. Por ello, los accionantes concluyen que se transgreden “*los derechos reconocidos en nuestra constitución*”. Es decir, no se expone el contenido ni el alcance de las normas constitucionales alegadas como infringidas. Tampoco se desarrollan argumentos específicos respecto de la presunta transgresión a derechos constitucionales.
22. En sentido similar, los párrafos 12, 14 y 15 *supra*, los accionantes se refieren a las actuaciones realizadas en la vía administrativa con relación a los sumarios administrativos en su contra, las posibles razones por las que se habrían seguido procesos penales en su contra, y la falta de aplicación de “*de la norma que más favorece*”, a pesar de que se habría alegado que la norma impugnada no es clara respecto de “*si la privación de libertad es sobre la prisión preventiva*”. Si bien alegan que se estaría infringiendo los numerales 1 y 3 del artículo 11 de la Constitución, respectivamente; se constata la carencia de una argumentación que trascienda al ámbito constitucional y detalle, en primer orden de qué forma se incumplen las disposiciones constitucionales alegadas.
23. En cuanto al párrafo 13 *supra*, los accionantes alegan como disposición constitucional infringida, el numeral 2 del artículo 11 y el artículo 66 de la Constitución. No obstante, su argumentación hace referencia a una comparación entre la Ley de las Fuerzas Armadas y la condición de los servidores policiales, pues refieren que las Fuerzas Armadas tendrían “*superioridad*” en derechos frente a la Policía Nacional. Es decir, no se observa una argumentación que se dirija a exponer una incompatibilidad con la Constitución, sino una presunta contradicción entre la normativa infraconstitucional de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

24. Por lo expuesto y sin que sea necesario continuar con el análisis de la demanda presentada ni realizar consideraciones adicionales, esta Sala constata que los fundamentos de la acción no cumplen con el numeral 5 del artículo 79 de la LOGJCC.

#### V. Suspensión provisional de la disposición demandada

25. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC, establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: “[l]a solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley”.
26. Los accionantes fundamentan su solicitud en que i) han recibido una decisión desfavorable o ii) están siendo procesados en el proceso contencioso administrativo, seguido en su contra, y iii) en los derechos de “los demás miembros policiales que actualmente están siendo sumariados con la misma normativa demandada”. Por ello, se evidencia que los accionantes no han proporcionado elementos suficientes que sustenten su petición de suspensión de la norma impugnada.

#### VI. Decisión

27. En consideración a lo expuesto, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional, resuelve **INADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **No. 90-22-IN**.
28. **NEGAR** la suspensión provisional de la disposición demandada.
29. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la LOGJCC no es susceptible de recurso alguno y causa ejecutoria.
30. En consecuencia, se dispone notificar este auto y archivar la causa.

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**RAZÓN.** - Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por voto de mayoría de los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, y un voto salvado de la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión del Tercer Tribunal de Sala de Admisión de 31 de marzo de 2023.- Lo certifico.

*Documento firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**