

Quito, D.M., 15 de mayo de 2025

CASO 90-22-IN

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

SENTENCIA 90-22-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de inconstitucionalidad por el fondo en contra del inciso segundo letra d del artículo 4 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Este Organismo evidencia que no se transgrede la garantía de presunción de inocencia establecida en el artículo 76 número 2 de la Constitución.

1. 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 inciso segundo de la letra 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 (“**Reglamento**”) emitido por el Ministerio de Gobierno y publicado en el Registro Oficial 487 de 5 de julio de 2021.
2. El 28 de noviembre y el 16 de diciembre de 2022, César Jeffersson Rosero Vera y Medardo Tyrone Dalgo Flores, respectivamente, ingresaron un escrito de adhesión a la acción pública de inconstitucionalidad presentada por Ewin Jair Maldonado Merelo.
3. El 31 de marzo de 2023, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional,¹ en voto de mayoría,² admitió a trámite la acción y determinó que Ewin Jair Maldonado Merelo, César Jeffersson Rosero Vera y Medardo Tyrone Dalgo Flores (“**accionantes**”) son los accionantes dentro de la presente causa.
4. El 10 de mayo de 2023, luego de la admisión de la acción, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, el caso fue resorteado y la sustanciación de la causa le correspondió al juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

¹ El Tribunal estuvo conformado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz, y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

² El voto de mayoría para admitir el caso fue realizado por los jueces constitucionales Alí Lozada Prado y Richard Ortiz Ortiz.

5. El 25 de julio de 2024, el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz avocó conocimiento de la presente causa y dispuso al Ministerio de Gobierno que intervenga defendiendo o impugnando la constitucionalidad del texto normativo impugnado. Asimismo, dispuso que el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional “presente un informe sobre el estado de vigencia del texto normativo impugnado en la demanda y, en caso de que dicha disposición haya perdido vigencia, informe (i) si el texto normativo se encuentra reproducido en normas vigentes, y (ii) si existen procesos o efectos pendientes de la aplicación de la disposición impugnada”.
6. El 31 de julio y el 7 de agosto del 2024, el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional del Ecuador, respectivamente, remitieron el informe solicitado.
7. El 13 de marzo de 2025, en el marco de la renovación parcial de la Corte Constitucional fueron posesionados la jueza constitucional Claudia Salgado Levy y los jueces constitucionales Jorge Benavides Ordóñez y José Luis Terán Suárez.

2. Competencia

8. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 436 número 2 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 75 número 1 letra d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”).

3. Disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda

9. Los accionantes demandan la inconstitucionalidad por el fondo del inciso segundo de la letra b) del artículo 4 del Reglamento (“**norma impugnada**”) que establece:

Art. 4.- Definiciones. -

b) Ausencia injustificada [...].

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.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. De los accionantes

10. Los accionantes alegan que la norma impugnada transgrede los artículos 11 números 1, 2, 3, 5, 6 y 8 (**ejercicio de derechos; igualdad y no discriminación; aplicación directa de los derechos y garantías; aplicación de la norma más favorable;**

inalienabilidad, irrenunciabilidad de principios y derechos y, desarrollo progresivo de los derechos); 66 número 4 (derecho a la igualdad y no discriminación); 66 número 5 (derecho al libre desarrollo de la personalidad); y, 76 número 2 (derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia) de la Constitución.

11. Sobre la afectación a los artículos 11 números 1, 2, 3, 5, 6 y 8 (**ejercicio de derechos; igualdad y no discriminación; aplicación directa de los derechos y garantías; aplicación de la norma más favorable; inalienabilidad, irrenunciabilidad de principios y derechos y, desarrollo progresivo de los derechos)** y 76 número 2 (**derecho al debido proceso en la garantía de presunción de inocencia**) de la Constitución, los accionantes señalan que la norma impugnada limita la garantía de presunción de inocencia, el principio de igualdad y otros derechos fundamentales, al no permitir justificar la ausencia laboral cuando están inmersos en un caso fortuito o fuerza mayor por privación de libertad. Esta situación “se puede dar cuando una autoridad de garantías penales dicta medidas cautelares de privación de libertad al procesado para garantizar la comparecencia al proceso”.³ Además, recalcan que la norma impugnada no garantiza el reconocimiento de la presunción de inocencia porque no les permite justificar la ausencia al trabajo ante la pérdida de libertad. En este sentido, agregan que la referida norma representa un retroceso en comparación con el artículo 121 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”), el cual “sí [permite] justificar la ausencia al trabajo por causas de fuerza mayor o caso fortuito, respetando y garantizando el derecho a la presunción de inocencia”.⁴
12. Sobre el artículo 66 números 4 y 5 (**derecho a la igualdad y no discriminación y al libre desarrollo de la personalidad**) de la Constitución, los accionantes sostienen que la norma impugnada discrimina a los miembros de la Policía Nacional y limita su libre desarrollo de la personalidad. Señalan que se les estaría negando la posibilidad de contar con el tiempo suficiente para “justificar la ausencia al trabajo por haber perdido la libertad con alguna medida cautelar que [haya] dict[ado] la autoridad competente”⁵ dentro de procesos penales que se encuentren investigándose.⁶ Además, pone a los miembros de la Policía Nacional en desventaja respecto a las Fuerzas Armadas, pues

³ Acción de inconstitucionalidad, p. 4.

⁴ Acción de inconstitucionalidad, p. 6.

⁵ Acción de inconstitucionalidad, p. 8.

⁶ Los accionantes mencionaron que, el 19 de junio de 2022 fueron detenidos por el delito de secuestro extorsivo. Luego, el 20 de junio de 2022 informaron a la Comandancia zonal 8 y al jefe del Distrito Nueva Prosperina que se encontraban impedidos de presentarse presencialmente a su lugar de trabajo por estar bajo las ordenes de la autoridad competente dentro del proceso penal 09281-2022-01523. De este modo, señalaron que su “inasistencia a su lugar de trabajo se debe a un caso fortuito y fuerza mayor”.

aquellos sí tienen la posibilidad de justificar la ausencia a su puesto de trabajo ante la privación de la libertad.

13. Finalmente, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

4.2. Del Ministerio de Gobierno

14. El Ministerio de Gobierno (“**Ministerio**”) informa que el Reglamento fue **derogado** por la disposición derogatoria primera del Acuerdo Ministerial 0157, publicado en el Registro Oficial 454, Segundo Suplemento de 11 de diciembre de 2023. Como resultado, el “Ministerio del Interior expidió el Reglamento Sustitutivo para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público”.⁷ Por esta razón, señala que el Reglamento ya no genera ningún efecto jurídico.

4.3. De la Policía Nacional del Ecuador

15. La Policía Nacional del Ecuador (“**Policía Nacional**”) informa que, el Reglamento fue derogado mediante el Acuerdo Ministerial 157, publicado en el Registro Oficial 454, Segundo Suplemento el 11 de diciembre de 2023. Este acuerdo, dio lugar a la expedición del Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
16. Por otro lado, la Policía Nacional señala que el artículo impugnado fue modificado y que “el texto normativo impugnado no se encuentra reproducido en la normativa vigente.” De tal manera, expresa:

En la actualidad, dentro de las excepciones para justificar la inasistencia al lugar de trabajo, se contempla los actos de servicio o las infracciones culposas. Por consiguiente, al examinar los cambios en el articulado, resulta evidente que no es el mismo texto que fue derogado.⁸

17. Finalmente, ante la solicitud de este Organismo sobre la existencia de procesos o efectos pendientes de la aplicación de la norma impugnada, la Policía Nacional informó que no existen efectos pendientes del artículo alegado en esta acción. En este sentido, la Policía Nacional expuso:

⁷ Informe Ministerio de Gobierno, presentado por Anabel Cristina Racines Trávez, directora de patrocinio judicial y delegada del Ministro de Gobierno, p. 3.

⁸ Informe de la Policía Nacional del Ecuador, p. 3.

no existen procedimientos en curso ni pendientes de resolución que deriven de la aplicación de dicha norma. Además, las inconductas en las que hayan incurrido los servidores policiales desde noviembre de 2023, son sustanciadas conforme al Reglamento Sustitutivo.⁹

5. Consideraciones previas

5.1. De la derogatoria de la norma impugnada

18. Este Organismo observa que el Ministerio del Interior, mediante Acuerdo Ministerial 157, publicado en el Registro Oficial 454, Segundo Suplemento el 11 de diciembre de 2023, expidió el Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**Reglamento Sustitutivo**”). Esta norma derogó la totalidad del Reglamento en el cual constaba la norma impugnada. Así se dispuso:

ÚNICA. - Deróguese el Acuerdo Ministerial N.º 120, de fecha 13 de mayo de 2021, suscrito por el señor José Gabriel Martínez Castro, Ministro de Gobierno; **dejándose sin efecto, todos los actos administrativos**, de igual o menor jerarquía, que se opongan a este Reglamento (énfasis añadido).

5.2. Del control de constitucionalidad de normas derogadas

19. El control abstracto de constitucionalidad tiene como principal objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico al determinar incompatibilidades de las normas infra constitucionales respecto de la Constitución. Este control se rige por los principios previstos en el artículo 76 de la LOGJCC.
20. Del análisis del caso se desprende que la norma impugnada fue derogada y, en consecuencia, no se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico. No obstante, la Corte ha señalado que dentro de sus competencias está realizar control de constitucionalidad de normas derogadas y declarar su inconstitucionalidad, siempre y cuando las mismas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución; o de aquellas disposiciones por las que fueron reemplazadas, en caso de que se presuma la unidad normativa, conforme lo establece el artículo 76, números 8 y 9, de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte Constitucional puede hacer control de

⁹ Informe de la Policía Nacional del Ecuador, p. 3.

constitucionalidad de normas derogadas cuando se verifiquen los siguientes supuestos:
(a) unidad normativa,¹⁰ o (b) efectos ultractivos.¹¹

a. Unidad normativa

- 21.** En el caso bajo análisis, los accionantes impugnaron el segundo inciso de la letra b) del artículo 4 del Reglamento derogado, el cual establecía consideraciones sobre la ausencia injustificada al lugar de trabajo de los servidores policiales.
- 22.** Por otro lado, esta Corte observa que en el artículo 4 letra d) segundo inciso, el Reglamento Sustitutivo estableció excepciones para justificar la inasistencia al lugar de trabajo o puesto de servicio de los servidores policiales. En tal sentido, para un mejor análisis de las diferencias entre los dos Reglamentos, se compararán las disposiciones que hacen referencia a la ausencia injustificada de los servidores policiales:

Reglamento derogado	Reglamento Sustitutivo vigente
<p>b) Ausencia injustificada. – [...]</p> <p>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.</p>	<p>d) Ausencia injustificada: [...]</p> <p>No se considerará como justificativo para la inasistencia al lugar de trabajo o puesto de servicio la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio o en procesos por infracciones culposas [énfasis añadido].</p>

Elaboración Corte Constitucional.

- 23.** De la comparación entre la norma impugnada y el Reglamento Sustitutivo vigente, esta Corte observa que el enunciado normativo originalmente impugnado se conserva parcialmente en la medida en que mantiene el escenario en el cual la privación de la libertad justifica la inasistencia al lugar de trabajo solo cuando sea consecuencia del

¹⁰ CCE, sentencia 055-16-SIN-CC, 26 de octubre de 2016, pág. 15. Se estableció que: “el artículo 76 número 9 de la LOGJCC prevé la presunción de configuración de unidad normativa, que se produce en tres supuestos: cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; o, cuando entre la disposición impugnada y la no impugnada existe una relación de causalidad directa”. También puede revisarse este concepto en la sentencia 29-16-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 19.

¹¹ Como ha señalado esta Corte, el artículo 76 número 8 de la LOGJCC “[...] recoge la teoría de ultractividad de la ley derogada, la cual está definida en la posibilidad de que la norma logre que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, independientemente de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria, lo cual deja la posibilidad de que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal haya terminado”. CCE, sentencia 15-18-IN/19, 2 de julio de 2019, párr. 48 y, sentencia 65-19-IN/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 24.

cumplimiento de actos de servicio. Sin embargo, la nueva norma introduce una excepción adicional. Por lo que, la norma reformada establece en consecuencia dos situaciones en las que se podría justificar la inasistencia: (i) cuando sea producto del cumplimiento de actos de servicio, o (ii) en procesos por infracciones culposas. En este sentido, este Organismo constata que el texto de la norma impugnada si se reprodujo con añadiduras en el texto del artículo 4 letra d) del Reglamento Sustitutivo. Por lo que, se evidencia que existe unidad normativa.

- 24.** En consecuencia, corresponde a esta Corte realizar el control de constitucionalidad del artículo 4 letra d) del Reglamento Sustitutivo, en lugar del artículo 4 letra b) del Reglamento, a la luz de los argumentos de los accionantes.¹²

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 25.** La LOGJCC, en el artículo 79 número 5 letras a y b, exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga: (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes, por los cuales se considera que existe una incompatibilidad normativa. Para tal efecto, es indispensable que los accionantes esgriman alegaciones con los requisitos expuestos que permitan cuestionar la constitucionalidad de la norma acusada; pues, caso contrario, este Organismo debe guiarse por el principio de presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, en atención a lo dispuesto por el artículo 76 numeral 2 de la LOGJCC.¹³ Además, se debe tomar en cuenta que, en una acción pública de inconstitucionalidad, a este Organismo no le corresponde analizar si la aplicación de una determinada disposición jurídica es correcta o incorrecta en casos concretos.¹⁴
- 26.** Por ende, este Organismo se pronunciará únicamente sobre los argumentos presentados por los accionantes que identifiquen las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y que sean “claros, ciertos, específicos y pertinentes”, relacionados con la presunta incompatibilidad con la Constitución.¹⁵ Este análisis se reducirá al objetivo del control abstracto de constitucionalidad: “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas [...] entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico” (art. 74 LOGJCC).

¹² CCE, sentencia 97-21-IN/25, 14 de febrero de 2025, párr. 23.

¹³ CCE, sentencia 8-17-IN/23, 11 de enero de 2023, párr. 46.

¹⁴ CCE, sentencia 3-18-IN/21, 13 de octubre de 2021, párrs. 35 y 36.

¹⁵ CCE, sentencia 23-25-IN/25, 2 de abril de 2025, párr. 19.

27. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 11 *supra*, a pesar de que los accionantes alegan que la norma impugnada transgrede el artículo 11 números 1, 2, 3, 5, 6, y 8 de la Constitución, sus argumentos se dirigen a sostener que la referida norma transgrede la garantía de presunción de inocencia contenida en el artículo 76 número 2 de la Constitución al no permitirles justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de la libertad. Señalan que este hecho se podría dar cuando una autoridad de garantías penales dicta en su contra una medida cautelar de privación de libertad para garantizar la comparecencia del procesado. En este sentido, consideran que este hecho es un caso fortuito y de fuerza mayor que impediría su asistencia al trabajo. En tal sentido, este Organismo verifica que el argumento principal de los accionantes se reduce en la presunta vulneración a la presunción de inocencia. Por consiguiente, esta Corte analizará el cargo bajo el siguiente problema jurídico: **¿La norma impugnada es contraria al artículo 76 número 2 de la Constitución (principio de presunción de inocencia), al no permitir justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de su libertad?**
28. Con relación al cargo identificado en el párrafo 12 *supra*, los accionantes consideran, de manera general, que se les ha puesto en desventaja respecto a las Fuerzas Armadas, pues estiman que ellos si tienen la facultad de justificar su ausencia al puesto de trabajo. Por otro lado, señalan que también se les estaría limitando su libre desarrollo de la personalidad al negarles la posibilidad de contar con el tiempo suficiente para justificar su ausencia al trabajo por haber perdido la libertad. Al respecto, tal como establece el artículo 79.5.b. de la LOGJCC, en una demanda de inconstitucionalidad se deben presentar argumentos específicos, pertinentes, claros y ciertos que permitan establecer la incompatibilidad normativa entre la norma impugnada y las normas constitucionales presuntamente infringidas. Sin embargo, en el caso en examen, no se evidencia el desarrollo de argumentos claros y pertinentes sobre las supuestas contradicciones entre la norma impugnada y el texto constitucional. Por lo que, esta Corte no formula un problema jurídico.

7. Resolución del problema jurídico

7.1. **¿La norma impugnada es contraria al artículo 76 número 2 de la Constitución (principio de presunción de inocencia), al no permitir justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de su libertad?**

29. El artículo 76 número 2 de la Constitución reconoce a la presunción de inocencia, como una garantía del derecho al debido proceso en los siguientes términos:

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...]

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.

30. Respecto a la garantía de presunción de inocencia, este Organismo ha manifestado que de este principio se derivan varios efectos jurídicos relevantes:

i) la presunción de inocencia es un derecho que limita al poder punitivo, tanto en lo legislativo como en lo procesal; ii) se debe presumir la inocencia de cualquier persona y, en consecuencia, se le debe tratar como inocente antes y durante el proceso sancionatorio; iii) la presunción de inocencia debe vencerse mediante pruebas lícitas de culpabilidad y se la debe declarar en sentencia; y, iv) la carga de la prueba la tiene quien ejerce las funciones de fiscal o la persona que acuse.¹⁶

31. Así también, esta Corte ha determinado que existen dos reglas que surgen de la presunción de inocencia: i) la regla de tratamiento procesal y ii) la regla de juicio.¹⁷ La primera regla exige “no adoptar decisiones que impliquen asunción de culpabilidad antes de una condena”. Lo que obliga a toda autoridad pública de “abstenerse de prejuzgar el asunto” antes de que concluya el proceso con una sentencia condenatoria ejecutoriada.¹⁸ La segunda regla, por su lado, sitúa en la Fiscalía o a la persona que acuse, la carga de probar que el procesado es responsable del delito, mediante pruebas lícitas de culpabilidad.¹⁹

32. La jurisprudencia constitucional también ha reconocido una dimensión extrajudicial de la presunción de inocencia.²⁰ Al respecto, esta Magistratura ha referido que la garantía de presunción de inocencia no solamente tiene cabida dentro de un proceso penal o con relación a este, sino también posee una dimensión extrajudicial, dado que la presunción de inocencia puede ser violada no solo por el juez o una Corte, sino también por otra autoridad pública.²¹

33. En este contexto, esta Magistratura considera relevante subrayar que, por un lado, la garantía de la presunción de inocencia ha sido abordada desde la perspectiva de un proceso penal, en el cual se debe asegurar que una persona sea tratada como inocente hasta que se demuestre su culpabilidad. Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte reconoce la dimensión extrajudicial de la garantía de presunción de inocencia, la cual se adapta a las circunstancias del caso específico que se analiza, pues no proviene de una norma de naturaleza penal, sino únicamente administrativa.

¹⁶ CCE, sentencia 14-15-CN/19, 14 de mayo de 2019, párr. 18.

¹⁷ *Ibid*, párr. 17.

¹⁸ CCE, sentencia 2-25-RC/25, 14 de febrero de 2025, párr. 37

¹⁹ *Ibid*, párr. 38 y CCE, sentencia 14-19-CN/20, 12 de agosto de 2020, párr. 18.

²⁰ CCE, 2242-18-EP/23, 18 de octubre de 2023, párr. 29.

²¹ CCE, 22-13-IN/20, 9 de junio de 2020, párr. 56.

34. En el caso *in examine*, los accionantes consideran que la norma impugnada transgrede la garantía de presunción de inocencia (art. 76.2 CRE) al no permitirles justificar la ausencia a su puesto de trabajo cuando estén privados de libertad. Al respecto, señalan que esto puede ocurrir cuando una autoridad judicial dictamine en su contra una medida cautelar de privación de libertad para garantizar la comparecencia del procesado. Así, afirman que tal situación constituye un caso fortuito y de fuerza mayor que les impide asistir al trabajo.

35. Ahora bien, el artículo 4 letra d del Reglamento Sustitutivo textualmente señala:

[L]a ausencia injustificada es la no asistencia o no permanencia del servidor policial a su lugar de trabajo, sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio, la Unidad de Talento Humano, dará a conocer al jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe.

No se considerará como justificativo para la inasistencia al lugar de trabajo o puesto de servicio la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio o en procesos por infracciones culposas.

36. De este modo, se evidencia que la norma impugnada establece dos excepciones bajo las cuales los servidores de la Policía Nacional pueden justificar su ausencia al lugar de trabajo si se encuentran privados de libertad. Estas excepciones son: (i) cuando la privación de libertad sea consecuencia del cumplimiento de actos de servicio, o (ii) cuando se trate de procesos relacionados con infracciones culposas. Esto no implica una declaración directa de culpabilidad o inocencia del servidor policial, sino que únicamente establece las condiciones laborales relacionadas con las justificaciones por ausencias.

37. Por lo expuesto, la norma impugnada no impone una sanción penal ni adelanta juicio alguno sobre la culpabilidad o no de un servidor de la Policía Nacional. Simplemente se desarrolla la infracción establecida en el artículo 121.1 del COESOP que ordena: “Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos”. Este mismo artículo establece que estas infracciones deben estar debidamente comprobadas.

38. Por tanto, la norma impugnada solo precisa el contenido de lo que debe considerarse una falta injustificada en el contexto de una privación de libertad, con sus respectivas excepciones. Esta disposición guarda relación con el objeto y aplicación del Reglamento Sustitutivo, que tiene como propósito desarrollar normativa para aplicar el Régimen Administrativo Disciplinario de la Policía Nacional y regular los procedimientos disciplinarios en el ámbito administrativo para los servidores de la Policía Nacional (arts. 1 y 2 Reglamento Sustitutivo), conforme a la Ley de la materia. Ya que, las acciones u omisiones de los servidores policiales en el desempeño de sus

funciones pueden dar lugar a la aplicación de sanciones disciplinarias. Además, el artículo 188 de la Constitución, respecto de los miembros de la Policía Nacional –además de los de las Fuerzas Armadas– señala: “Las faltas de carácter disciplinario o administrativo serán sometidas a sus propias normas de procedimiento”.

39. En este sentido, es necesario que la **ausencia injustificada** esté plenamente determinada según las excepciones establecidas en la norma impugnada. Por esta razón, la verificación de si una ausencia está o no justificada debe realizarse en un procedimiento disciplinario administrativo que cuente con todas las garantías del debido proceso, la defensa y la presunción de inocencia en su dimensión extrajudicial. De esta manera se garantizaría la protección de los derechos de los servidores policiales que se encuentren inmersos dentro de un procedimiento administrativo sancionatorio.
40. En definitiva, este Organismo considera que la norma impugnada busca asegurar el orden dentro del entorno laboral de los servidores policiales, sin que aquello implique un prejuzgamiento de la situación jurídica de los posibles infractores. De allí, esta que esta Corte no deja de observar que los accionantes buscan que se les permita justificar la ausencia a su puesto de trabajo bajo otras excepciones, que no están contempladas en la norma analizada.
41. En consecuencia, esta Magistratura constata que la norma impugnada no transgrede la garantía de la presunción de inocencia (art. 76.2 CRE), en los términos expuestos en la demanda.
42. Finalmente, es menester señalar que el control abstracto de constitucionalidad que se realiza en una acción pública de inconstitucionalidad tiene por objeto garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas con la Constitución. Es decir, la acción pública de inconstitucionalidad no está diseñada para revisar o cuestionar situaciones procesales particulares, como los derechos de los individuos en un proceso penal o administrativo específico. Por lo tanto, los señalamientos sobre la presunta vulneración a la garantía de presunción de inocencia en dicho proceso deben ser dirimidos por los tribunales competentes en el ámbito penal o administrativo, y no en el marco de esta acción constitucional.

8. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Desestimar** la acción pública de inconstitucionalidad **90-22-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy (voto concurrente) y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 90-22-IN/25

VOTO CONCURRENTENTE

Jueza constitucional Claudia Salgado Levy

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), emito el presente voto concurrente respecto de la sentencia 90-22-IN/25, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 15 de mayo de 2025, por las razones que expongo a continuación.
2. La sentencia resuelve una acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por un grupo de personas (“**los accionantes**”) contra el inciso segundo del literal b) del artículo 4 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.
3. En su demanda, los accionantes alegaron que la norma impugnada es inconstitucional porque: (a) vulnera la garantía de presunción de inocencia cuando la privación de libertad es impuesta como medida cautelar; y (b) vulnera el derecho a la igualdad pues, contrario a la Policía Nacional, los miembros de las Fuerzas Armadas sí podrían justificar su ausencia por encontrarse bajo disposición de autoridades al dictarse una prisión preventiva, es decir, bajo el mismo supuesto tienen condiciones más favorables que ocasionan un trato discriminatorio.
4. No obstante, la sentencia sostiene que no es posible abordar el cargo (b) al no evidenciarse argumentos claros y pertinentes sobre la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución. A mi juicio, dicho descarte es errado.
5. La LOGJCC exige que la acción pública de inconstitucionalidad contenga (i) las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, con especificación de su contenido y alcance, y (ii) los argumentos claros, específicos y pertinentes que permitan identificar la incompatibilidad normativa. Cuando estos elementos están presentes, la Corte debe analizar el cargo invocado.¹
6. Respecto al cargo (b), los accionantes indicaron que la norma impugnada riñe con los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4 de la Constitución, específicamente en cuanto al derecho a la igualdad, cumpliendo así con el requisito (i). En lo principal, el cargo se fundamenta de la siguiente manera:

¹CCE sentencia 80-16-IN/21, párr. 13.

“La norma demandada no garantiza el derecho de igualdad de condiciones y se induce en ser discriminatoria ya que existe por años en el ordenamiento jurídico las Fuerzas Armadas de las tres ramas Ejército, Fae y Marina, tienen hasta 6 meses de disponibilidad para casos fortuitos o de fuerza mayor para solucionar cualquier problema jurídico o de otra índole siendo pagados estos 6 meses por el estado ecuatoriano con la opción de no perder su trabajo y reincorporarse al estado de servicio activo; en nuestro caso la norma demandada discrimina a todos los miembros de la policía de no acceder a una disponibilidad de 6 meses para resolver cualquier tipo de caso fortuito o de fuerza mayor, la norma demandada empeora la situación de cualquier miembro de la Policía Nacional, al limitar, restringir, ir en contra de los derechos y de empeorar la situación de nosotros los miembros de la Policía Nacional, al no poder justificar la ausencia al trabajo con la pérdida de libertad” [sic].

7. Por tanto, el requisito (ii) también se cumple. El cargo expone una posible incompatibilidad de la norma reglamentaria con preceptos constitucionales relativos al derecho a la igualdad y no discriminación. Los accionantes realizan un ejercicio de comparabilidad con los miembros de las Fuerzas Armadas y alegan que, ante un mismo escenario, les rigen normas que podrían considerarse discriminatorias.
8. A pesar de ello, la sentencia excluyó el análisis de este cargo por considerar insuficiente su fundamentación. Es importante señalar, que el estándar para determinar si una argumentación es clara y pertinente no debe rebasar límites razonables, ello por cuanto la misma acción se denomina “pública”. Los jueces debemos valorar entonces las materias que regulan las normas que se impugnan, su grado de tecnicidad y atender a particularidades de los accionantes. En este ejercicio de determinación de pertinencia argumental debe ser parte del balance la presunción de constitucionalidad de las normas.
9. Establecer un estándar no razonable, en este caso, impidió a la Corte realizar un análisis de comparabilidad y dar luces de lo que ello implica, además de reforzar nuestra línea jurisprudencial. En este contexto surgen preguntas como: ¿Son en este escenario comparables los roles de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional?, ¿Podría existir discriminación para los miembros de la Policía Nacional frente al resto de funcionarios públicos?, ¿Existen diferencias objetivas y razonables que al ser aplicadas no deben ser consideradas discriminatorias?
10. En definitiva, la evaluación de los cargos presentados en una acción pública de inconstitucionalidad bajo un elevado estándar técnico y riguroso, acerca más a esta acción pública a un recurso extraordinario que a su naturaleza de acción pública. La admisión a trámite de una acción pública de inconstitucionalidad no implica, en modo alguno, una determinación anticipada sobre la inconstitucionalidad de la norma cuestionada; por el contrario, es en el análisis de fondo cuando la Corte evalúa la

compatibilidad de la norma impugnada con la Constitución y donde se determina, en consecuencia, su expulsión o permanencia en el ordenamiento jurídico.

11. Adicionalmente, en el marco del análisis que la Corte pudo efectuar, de haberse desarrollado un problema jurídico, podía considerarse el hecho de que el personal policial está llamado a ser un referente ético y social, no solo por las funciones que cumple en materia de seguridad, sino también por mandato expreso de la normativa vigente.
12. Así, el artículo 158 de la Constitución establece que la Policía Nacional tiene la misión de proteger el orden público con irrestricto respeto a los derechos humanos. Esta exigencia se refuerza en los artículos 101 numerales 1 y 9, y 117 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, que impone a sus miembros el deber de actuar con responsabilidad, honestidad, lealtad e imparcialidad, tanto en el ejercicio de sus funciones como en su vida privada. A su vez, el Código de Ética institucional consagra el principio de ejemplaridad, demandando una conducta intachable.
13. En este mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que los Estados deben adoptar medidas para asegurar que el accionar de los agentes encargados del orden se ajuste a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, lo que incluye su capacitación continua y la exigencia de una conducta ejemplar, incluso en contextos de excepción. En el caso *El Caracazo vs. Venezuela* (2002), la Corte subrayó que la actuación policial debe orientarse a fortalecer la legitimidad institucional y consolidar la confianza ciudadana, elementos indispensables para el funcionamiento de un Estado democrático de derecho.
14. Por lo tanto, el análisis del problema jurídico que debió plantearse en la presente sentencia pudo considerar elementos de comparabilidad entre los distintos tipos de funcionarios públicos, así como la posibilidad de regular distintos aspectos atendiendo a diferencias objetivas y razonables entre miembros de la Policía Nacional y el resto de los funcionarios públicos. Asimismo, pudo evaluarse la aplicación de los estándares de conducta específicos aplicables al personal policial siempre que dichas distinciones no constituyan actos discriminatorios. Esto, en atención a su función social específica y al ejercicio legítimo de la fuerza.

Claudia Salgado Levy
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto concurrente de la jueza constitucional Claudia Salgado Levy, anunciado en la sentencia de la causa 90-22-IN, fue presentado en Secretaría General el 28 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 16:29; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 90-22-IN/25

VOTO SALVADO

Juez constitucional Alí Lozada Prado

1. Respetuoso del voto de mayoría, disiento con la decisión adoptada. Las razones de mi discrepancia, que se expusieron en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se expondrán a continuación.
2. En primer lugar, el voto de mayoría restringe el análisis de constitucionalidad a un único cargo: la acusada vulneración del artículo 76 numeral 2 de la Constitución (presunción de inocencia). Sin embargo, la demanda contiene al menos tres cargos suficientemente claros, a saber: (i) la norma impugnada desconoce la presunción de inocencia porque impediría justificar la ausencia al trabajo por medidas cautelares como la privación de libertad o el arresto domiciliario, con lo cual, se anticiparía el efecto sancionatorio, aun cuando no haya una sentencia condenatoria; (ii) la norma impugnada generaría una diferenciación injustificada respecto de otras fuerzas de seguridad, como las fuerzas armadas;¹ (iii) la norma contendría una medida regresiva injustificada porque establecería una restricción mayor que la prevista en el COESCOP, norma jerárquicamente superior y más favorable al ejercicio de derechos.²
3. Los cargos planteados en la demanda y su posterior aclaración satisfacen los requisitos de claridad, especificidad, pertinencia y certeza exigidos por el artículo 79.5.b de la LOGJCC. No obstante, la sentencia —entre los párrafos 25 y 28— los desestima sin realizar un esfuerzo razonable³ que permita reconstruir su sentido jurídico. Esta omisión resulta incompatible con el principio *pro actione*,⁴ que impone a los órganos

¹ Los demandantes sostienen que existe un trato desigual e injustificado frente al régimen aplicable a miembros de las Fuerzas Armadas, quienes, en circunstancias similares, pueden acogerse a un periodo de disponibilidad sin perder su trabajo. En la página 4 del escrito de aclaración, expresan lo siguiente: “La norma demandada resultó ser discriminatoria en vista de que existe la Ley de personal de las Fuerzas Armadas [...] establece la disponibilidad de otorgar 6 meses de sueldo pagado cuando están a órdenes de la autoridad competente con prisión preventiva”.

² Los accionantes cuestionan que, ante la existencia de dos normas —el COESCOP y su reglamento—, se haya aplicado la más gravosa y restrictiva, contrariando el principio de favorabilidad. En la página 6 del escrito de aclaración expresan que bajo el COESCOP “[...] sí se puede justificar la ausencia al trabajo por estar inmerso en caso fortuito o fuerza mayor [sic] respeta y garantiza el derecho a la presunción de inocencia”. Y luego, en la misma página solicitan “[...] que se aplique la norma más favorable que se estaba aplicando antes de crear la nueva normativa demandada [...] haciendo caso omiso dieron como resolución administrativa aplicar la norma nueva demandada que empeoró nuestra situación”.

³ En decisiones previas, la Corte ha realizado esfuerzos razonables para reconstruir los cargos planteados por los accionantes, por ejemplo, sentencias 7-22-IN/24, párr. 28; 106-20-IN/24, párr. 36; y, 53-18-IN/22, párr. 40.

⁴ CCE, Sentencia 41-21-CN/22, párr. 31: “[...] en relación a este principio, [...] la Corte Constitucional ha establecido que ‘el principio *pro actione* como criterio hermenéutico de los requisitos para el acceso a la jurisdicción excluye aquellas interpretaciones excesivamente restrictivas, formalistas o desproporcionadas en relación con los fines que la causa legal preserva y los intereses que sacrifica” (énfasis añadido).

jurisdiccionales el deber de interpretar las exigencias procesales de manera flexible, orientada a garantizar el acceso efectivo a la justicia constitucional.

4. En segundo lugar, respecto del único cargo abordado (presunción de inocencia), el voto de mayoría omite la principal razón por la que los accionantes acusan la norma de inconstitucional: que esta impediría justificar la ausencia al trabajo por el cumplimiento de medidas cautelares como la privación de libertad o el arresto domiciliario. Y que esto se traduciría en una sanción disciplinaria laboral (destitución) a personas que no han sido condenadas penalmente. Este aspecto no fue abordado satisfactoriamente, pues la decisión de mayoría sostiene, en el párrafo 36, que “[e]sto no implica una declaración directa de culpabilidad o inocencia del servidor policial, sino que únicamente establece las condiciones laborales relacionadas con las justificaciones por ausencias”. Esta afirmación desconoce que el efecto práctico de la norma impugnada es la expulsión del servidor policial del servicio activo, como consecuencia directa de una situación jurídica (la prisión preventiva o el arresto domiciliario) en la que la responsabilidad penal no ha sido determinada. No se trata, por lo tanto, solo de una regulación de la relación laboral, sino de una sanción de naturaleza disciplinaria y sancionatoria con efectos punitivos relacionados con el ámbito penal. Lo que exige reforzar las garantías propias del debido proceso, en especial la presunción de inocencia.
5. Lo anterior implica que la cosa juzgada que genera esta sentencia no impide que el correspondiente cargo pueda ser planteado en el futuro ante la Corte Constitucional. Sin embargo, esta Corte ha perdido la oportunidad de pronunciarse sobre una cuestión que, independientemente de su corrección —respecto de la cual no me pronuncio en esta oportunidad—, constituye una preocupación plausible y recurrente:⁵ miembros de la Policía Nacional sujetos a medidas cautelares sin condena, que por esa razón pierden su trabajo al no poder justificar su ausencia. Esto entraña un cuestionamiento a la compatibilidad de una norma administrativa sancionatoria que impide la justificación de ausencias por el cumplimiento de medidas cautelares como la privación de libertad y el arresto domiciliario, con la garantía de presunción de inocencia.
6. Por las razones expuestas, salvo mi voto respecto a la decisión adoptada.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

⁵ Por ejemplo, en la misma sesión en que se deliberó sobre este proyecto de sentencia, se trató el caso 35-22-IN.

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 90-22-IN fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 13:18; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL