



Juicio No. 17983-2022-01086

UNIDAD JUDICIAL DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA CON SEDE EN LA PARROQUIA CARCELÉN DEL D.M.Q.. Quito, viernes 18 de noviembre del 2022, a las 09h56.

REPUBLICA DEL ECUADOR

UNIDAD JUDICIAL DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA CON SEDE EN LA PARROQUIA CARCELÉN DEL D.M.Q. DE PICHINCHA

EXTRACTO

PUBLICAR UN EXTRACTO DE ESTA SENTENCIA EN EL BANNER PRINCIPAL DE LA PÁGINA WEB DEL MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE GOBIERNO Y POLICÍA NACIONAL DURANTE 30 DÍAS,

ACTOR: MILTON ESTALIN REY CELI

DEMANDADO: MINISTERIO DE INTERIOR representado por su ministro **Patricio Carrillo**; **MINISTERIO DE GOBIERNO** representado por **Francisco Jiménez Sanchez**, **PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO**, representado por su Procurador **Iñigo Salvador Crespo**;

JUICIO No. 17983-2022-01086

ASUNTO: ACCION DE PROTECCION

SENTENCIA

UNIDAD JUDICIAL DE FAMILIA, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA CON SEDE EN LA PARROQUIA CARCELÉN DEL D.M.Q. DE PICHINCHA.- Quito, viernes 11 de noviembre del 2022, a las 19h05 **VISTOS:** Norma Noemi Medrano Gavilanez, Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, del Distrito Metropolitano de Quito-Carcelén, emito en esta fecha en virtud de la carga laboral propia de la judicatura, la sentencia debidamente motivada dentro de la causa Acción de Protección número 17983-2022-01086, propuesta por **MILTON ESTALIN REY CELI**, en contra de: **MINISTERIO DE INTERIOR** representado por su ministro **Patricio Carrillo**; **MINISTERIO DE GOBIERNO** representado por **Francisco Jimenez Sanchez**, **PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO**,

representado por su Procurador Iñigo Salvador Crespo; habiéndose pronunciado la suscrita de conformidad a lo señalado en el inciso tercero del artículo 14, numeral 3 del artículo 15 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de conformidad a lo determinado en el artículo 17 ibídem, siendo el estado de la causa constitucional el de resolver de manera motivada la sentencia, en estricta aplicación a lo establecido en el artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador, para hacerlo se considera lo siguiente: PRIMERO: ANTECEDENTES.- A fojas 95 a 104 y 108 de los autos, consta la demanda en la cual luego de consignar los generales de ley manifiesta en sus partes pertinentes que: en el año 2013 el Ministro del Interior empieza un proceso de depuración de las filas policiales y en el año 2014 mediante Acuerdo Ministerial 4421 se separan a 322 policías, sin iniciar un procedimiento disciplinario contraviniendo el derecho constitucional a la defensa ya que no fueron comunicados el motivo por el cual se dio inicio al proceso de desvinculación, ni se les dio la oportunidad de defenderse en sede administrativa, violentándose el derecho a la seguridad jurídica ya que se hizo caso omiso a la normativa legal, y reglamentaria vigente. Con fecha 10 de junio de 2014 fue informado que ha sido separado definitivamente de su cargo de servidor policial mediante Acuerdo Ministerial No. 4421, y el motivo por el cual le desvinculan es por tener un registro de sanciones disciplinarias previas en su hoja de vida profesional de policía nacional como son 2424 horas de sanciones disciplinarias, que no constituían causal de baja según la Ley de Personal de la Policía Nacional y por las que recibió sanciones menores como horas de castigo o amonestaciones y ni siquiera la reincidencia en este tipo de infracciones era considerado como causal de baja de las filas policiales. La Resolución No. 2013-873-CsG-PN del Consejo de Generales de la Policía Nacional de fecha 9 de diciembre de 2013 en primer momento le sancionó a través del Tribunal de Disciplina y el mismo Tribunal se inhibe de conocer el caso por no existir elementos de convicción suficiente y posterior sirvió de fundamento para el cese de funciones a través del referido Acuerdo Ministerial, por lo que se le sancionó dos veces. Su pretensión concreta es: se declare la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, a la defensa en la garantía del debido proceso, presunción de inocencia y motivación, derecho al trabajo, empleo 189982799-DFE y proyecto de vida y solicita como medida de reparación dejar sin efecto a su favor el Acuerdo Ministerial No 04421 de 10 de junio de 2014 en el cual se dispuso su baja de las filas policiales y se ordene su inmediata reincorporación, el pago de sus remuneraciones, beneficios de Ley y aportaciones al ISPOL adeudadas desde el 10 de junio de 2014; disculpas públicas en un periódico de circulación nacional y una indemnización por daño material. Señala su prueba, declara no haber presentado otra garantía constitucional por los mismos hechos, y lugar donde recibir notificaciones. SEGUNDO: COMPETENCIA.- El artículo 86 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC, establece la competencia de los jueces y tribunales para esta clase de acciones, por lo que al tenor de dichas disposiciones y el precedente Jurisprudencial Obligatorio No. 001-10-PJO-CC, dentro del caso No. 0999-09-JP determina: “ 3.3. La Corte Constitucional, tal como lo ha dicho en ocasiones anteriores, determina que los servidores públicos, en este caso particular, juezas y jueces del país, cuando conocen de garantías jurisdiccionales se alejan temporalmente de sus

funciones originales y reciben la denominación de juezas y jueces constitucionales...”; la infrascrita Jueza de esta Unidad Judicial, declara que es competente para conocer y resolver la presente acción constitucional de protección, misma que se ha radicado en virtud de la razón de Sorteos que obra a fojas 105 de los autos; en consecuencia queda fijada la competencia de la suscrita. TERCERO: VALIDEZ PROCESAL.- La presente Acción Constitucional de Protección, se ha sustanciado de conformidad a lo señalado en el artículo 88 de la Constitución de la Republica, en concordancia con lo determinado en el artículo 39 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que en la tramitación de la presente causa se han respetado los derechos y garantías constitucionales que asisten a las partes, con observancia de las normas para proceder en este tipo de acciones, actuando las mismas en igualdad de condiciones. Siendo así, en la tramitación del presente expediente no se ha omitido solemnidad sustancial alguna o vulnerado algún derecho de protección que pueda afectar su validez, ante lo cual se declara válido el proceso, tal como lo prevé el artículo 22 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. CUARTO.- AUDIENCIA PÚBLICA.- En la presente causa se ha realizado la audiencia el 29 de septiembre de 2022; a la cual han comparecido las partes procesales y Procuraduría General del Estado, con sus respectivas defensas técnicas han realizado las respectivas intervenciones conforme lo dispone el artículo 14 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y se encuentra grabada en CD como parte del proceso; a manera de ilustración se toma del audio en referencia fragmentos para el análisis pertinente.- 4.1. INTERVENCIÓN DE LA PARTE ACCIONANTE: “(...) el Acuerdo Ministerial en mención en su artículo 2 determina que se da de baja a los 322 servidores policiales por la presunta infracción de haberse alejado de su misión constitucional, infracción que no existe ni en la norma constitucional, ni existían en las leyes policiales de aquel entonces que era la Ley Orgánica de la Policía Nacional y la Ley de Personal de la Policía Nacional que no existe en ningún reglamento Policial tampoco, fue notificado con el inicio del proceso administrativo que conllevó a su baja de las filas policiales, nunca se le dio la oportunidad para presentar pruebas o alegatos en su defensa y el motivo por el cual fue desvinculado de las filas de la Policía Nacional es porque tiene horas de castigo en su hoja de vida profesional de la Policía Nacional lo cual según las leyes vigentes de aquel entonces y los reglamentos no era una causal para ser dado de baja, las sanciones disciplinarias mediante las cuales se determina está baja, no eran susceptibles de determinar una baja del servidor policial, ni siquiera por la reincidencia de este tipo de infracciones, son infracciones que ya fueron sancionadas en su debido momento con horas de castigo. (...), existe una resolución 2014-315CsG-PN de 13 de mayo 2014 del Consejo Ampliado de Generales del Consejo de la Policía Nacional la cual en el anexo 3.18 expresa textualmente el señor Sargento segundo de policía Milton Estalin Rey Celi registra en su hoja de vida 2424 horas de sanción disciplinaria de primera y segunda clase emitidas en aplicación del Código Penal Policial y Reglamento de disciplina policial, en el caso de Milton Rey, señora jueza él ya cumplió con esas horas de arresto y no podía volversele a sancionar por las mismas infracciones administrativas mediante el Acuerdo Ministerial 4421 lo cual implica una violación al derecho a no ser juzgado dos veces por la misma causa. El Acuerdo Ministerial 4421 señora jueza es un acto

administrativo violatorio de derechos ya que consiste en una arrogación de funciones por el entonces Ministro del Interior ya que ni la Constitución de la República ni la Ley Orgánica de Policía Nacional, ni la ley de personal de la Policía Nacional determinaban la facultad de Ministro del Interior de dar de baja a miembros de la Policía Nacional de las filas de esta institución el ministro no era competente bajo ningún concepto para mediante un Acuerdo Ministerial dar de baja a miembros de la Policía Nacional. Existe violación a varios derechos constitucionales entre ellos violación al derecho a la seguridad jurídica, porque el artículo 66 de la Ley de Personal de la Policía Nacional vigente en aquel entonces determina taxativamente las causales para la baja de los miembros de la Policía Nacional y enuncia 1) por solicitud voluntaria, 2) por fallecimiento, 3) por haber sido declarado desaparecido, 4) por cumplir el tiempo de situación transitoria; 5 por encontrarse ausente ilegalmente más de once días, 6) por sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada, 7) por haber cumplido el tiempo máximo de servicio activo de 36 años; 8) por haber cumplido 65 años de edad; 9) por haberse declarado en contra de mala conducta profesional; 10) por sentencia del tribunal de disciplina para clases y policías, 11) por lo previsto en el artículo 57 de esta ley, 12) por haber sido calificado en la lista 5 en 1 año y 13) por las demás causales establecidas en esta ley estas son todas las causales señora jueza del artículo 57 que se refiere a la mala conducta profesional en el caso de mi defendido no incurrió en ninguna de estas causales y se le da de baja simple y llanamente en base a las horas de castigo que ya fueron sancionados por temas administrativos anteriores en sanciones administrativas anteriores a la emisión del acuerdo ministerial. señora jueza el acuerdo ministerial 4421 no toma en cuenta ninguna de las causales antes enunciadas ni tampoco toma en cuenta el artículo 52 y 53 de la ley de Personal de la Policía Nacional en el cual determina los procesos sancionatorios para los actos de mala conducta profesional de lo cual tampoco incurrió mi defendido, al respecto la Corte Constitucional determina las violaciones al derecho a la seguridad jurídica vinculadas con la violación a normas procedimentales en sentencia 1357-13-EP/20 sentencia en la cual se hace un análisis del derecho a la seguridad jurídica y si bien existían en el año 2014 normas claras, públicas en la normativa legal del país y reglamentaria la Policía Nacional cometió un acto de arbitrariedad ya que existiendo estas normas de manera arbitraria mediante un acuerdo ministerial se dio de baja de las filas policiales a Milton Rey, (...). LEGITIMADO PASIVO: “(...), el señor accionante Milton Estalin Rey Celi no ha cumplido con los requisitos de idoneidad para su permanencia en las filas policiales toda vez que está confundiendo la parte accionante en un procedimiento de autodepuración institucional legalmente concedido con un proceso de sanción disciplinaria establecida en la ley de personal de la Policía Nacional que no cabe dentro de este accionar en un acuerdo ministerial legalmente concebido toda vez que aquí se está discutiendo asuntos de mera legalidad e infra inconstitucional que escapan de la esfera constitucional pues en proceso de autodepuración pues obviamente el ministro de gobierno expidió varios acuerdos ministeriales en el cual se aplicó el autodepuración de funcionarios de la Policía Nacional que obviamente en su hoja de vida registraron varias inconsistencias que no permitían su permanencia en las filas policiales en este caso el accionante aquí tuvo varias sanciones y varios arrestos en el cual como justamente lo indico el accionante registra en su hoja de vida 4424 horas de arresto es decir en su hoja de vida aquí en la autodepuración son

desvincular a los servidores que incurrieron en su hoja de vida no solo en temas como en el caso que nos ocupa arresto de sanciones disciplinarias por eso es lo que provocó su desvinculación (...), el Presidente de la República al ser la máxima autoridad de las fuerzas armadas como de la Policía Nacional conforme lo establece el artículo 147 de la Constitución de la República está facultado cómo gobierno central administrar las instituciones estatales, en este caso el ministro de gobierno legalmente facultado mediante Decreto Ejecutivo 632 del 17 de enero del 2011 dispuso que el señor presidente de la república al ser la máxima autoridad de las fuerzas armadas y de la Policía Nacional estando por encima de lo determinado en el artículo 18 literal g) de la Ley Orgánica de la Policía Nacional dispuso la reorganización de la Policía Nacional disponiendo que el ministro de gobierno establezca políticas para que reestructure la Policía Nacional y proceda con la política de autodepuración de funcionarios que no reúnen la idoneidad para permanecer en las filas policiales es por ello que mediante decreto ejecutivo 632 del 17 de enero del 2011 dispuso ante el ministro de Gobierno de Políticas de Estado para cambiar a funcionarios no idóneos para su permanencia en las filas policiales (...), la parte accionante mencionó que nunca se le dio el derecho a la defensa pues obviamente él no impulso en su oportunidad las vías idóneas para hacerlo, incurriendo en el numeral 3 de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, que indica que debe haber la inexistencia de mecanismos adecuados y eficacia para la defensa sus derechos constitucionales en el presente caso tuvo la oportunidad de ejercer las garantías idóneas cómo fue la vía ordinaria o subjetiva ante el contencioso administrativa pero él no lo hizo y lo pretende hacer después de varios años desde el 2014 hasta la presente fecha. (...) Se ha evidenciado que no se ha faltado al debido proceso al derecho a la defensa y que obviamente no se ha cumplido lo contemplado en el artículo 40 numeral 1 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional incurriendo en lo contemplado del artículo 43 numerales 1, 2 3 y 5 de la misma norma. (...). INTERVENCION PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO: “(...), no sé advierte vulneración de derecho constitucional alguno qué es lo que se está cuestionando en esta audiencia es un acuerdo ministerial un acto administrativo con efectos pluri individuales acto administrativo emitido por la autoridad competente en uso de las facultades que le otorga la Constitución de la República artículo 154, es la facultad de que los señores ministros emitan sus acuerdos respectivos, (...), el derecho a la seguridad jurídica, guarda relación con el principio de legalidad y para que se vulnera este derecho se requiere que la administración en este caso el ministro del interior haya actuado en contra de norma expresa situación que no ha pasado en el caso objeto de la acción de protección puesto que las autoridades se han sujetado a normativa constitucional artículo 160 que habla sobre el hecho de que los policías los miembros de la Policía Nacional están sujetos a leyes, normativa específicas que regulen sus actuaciones, su disciplina sus derechos en fin se ha sujetado al artículo 163 de la constitución. Por lo que solicitó se sirva desechar esta acción por improcedente por no cumplir con los requisitos del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- (...)”. AMICUS CURIAE: “(...), del acuerdo ministerial 4421 en dónde se puede analizar en ninguno de los considerandos se justifica contravenciones disciplinarias se tome como referencia únicamente el análisis de su historia laboral con sus hojas de vida no se

habían alejado de su misión institucional tomándolos como malos elementos policiales esto señora jueza lo puede evidenciar no solamente en el acuerdo ministerial en su Artículo 2 sino también en la parte considerativa de la resolución del Consejo de generales de la Policía Nacional e incluso en el informe de la inspección general de la Policía Nacional es decir señora jueza se los está juzgando en base a su pasado judicial establecido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución señora jueza resulta evidente la omisión de los Derechos constitucionales Cómo a la seguridad jurídica entendiendo a este como la confiabilidad que existe en el orden jurídico y a la sujeción de todos los poderes del estado a la Constitución para poder entrar al cometimiento sin embargo en este caso particular no se puede hablar de un procedimiento legalmente establecido ya que la separación de los servidores policiales de la institución se los llevo a cabo de un momento a otro no se dio procedimiento previo para que se determine los hecho para que pueda probar, alegar y ser escuchados existe una incertidumbre de desconfianza por parte de los servidores policiales a la hora de ser juzgados por sus acciones u omisiones ya que no se supo en base a qué se los desvinculo dejando en desconcierto si es la constitución o el ordenamiento jurídico se va o no a cumplir existe señora jueza dentro de la institución policial una normativa específica para dar de baja a los servidores policiales normativa que les permitía a los mismos conocer el procedimiento mediante el cual se les podía desvincular de la institución las causales lo cual les permitía tener alusión razonable que les sería aplicable a su caso sin embargo esta normativa fue ignorada en su totalidad se argumenta que al hecho del debido proceso jamás la institución policial garantizo el cumplimiento de normas de derechos por parte de las autoridades que dieron lugar a la emisión del acuerdo ministerial 4421, un claro ejemplo de ello no podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia sin embargo esto no se cumple ya que se hace mención al análisis de la doble medida de los servidores policiales donde consta procesos judiciales o administrativos que ya habían sido juzgados por sentencia en firme e incluso en la propia institución resolvió la permanencia de los mismos en la institución (...) por todo ello señora jueza quisiera solicitar comedidamente a su autoridad que se acepte la acción de protección planteada así como la sentencia dictada por su autoridad en la presente causa tenga efecto inter comunis a fin de que se declara en favor de los señores amicus curiae la vulneración de sus derechos y garantías constitucionales por encontrarse bajo los presupuestos legales del accionante” 4.2. REPLICA: LEGITIMADO ACTIVO.- “(...), he notado que el Decreto Ejecutivo 632 de fecha 17 de enero presuntamente a criterio de ellos, es el argumento o la norma jurídica que en base a la cual están facultados para desvincular mediante un acuerdo Ministerial de forma masiva a 322 miembros de las filas de la Policía Nacional lo cual es totalmente falso señora jueza ya que la Constitución de la República determina claramente la jerarquía de las normas jurídicas y el Presidente de la República no es competente para modificar la ley mediante decreto ejecutivo muchas menos para incorporar figuras inexistentes en la normativa legal de aquel entonces cómo la autodepuración y baja de las filas de los miembros de la policía nacional además enunciado decreto ejecutivo en ningún momento dice que faculta al ministro del interior a dar de baja mediante acuerdo ministerial a miembros de la Policía Nacional y aun cuando así lo dijera al presidente no podría arrogarse esas funciones y otorgar este tipo de competencias a los ministros señora jueza existen más de

60 servidores policiales que ya se han reintegrado y que están laborando en las filas de la Policía Nacional mediante acciones de protección tanto del acuerdo ministerial 3308 o el acuerdo 4421, (...). La ley de modernización del Estado señora jueza faculta al Presidente de la R epública a reorganizar las instituciones del estado pero no le faculta ni el Presidente de la R epública ni a los ministros del interior a realizar despidos masivos ni de instituciones de servicio público ni tampoco de las filas policiales o militares lo cual es una extensión interpretativa de la norma por parte del Ministerio del Interior qué está transfigurando el principio de legalidad extendiendo la norma mucho más allá de lo que está implica (...). Procuraduría General del estado nos ha dicho que las sentencias constitucionales no tienen un efecto retroactivo sin embargo la sentencia constitucional en la cual se trata la demanda de inconstitucionalidad del acuerdo ministerial 3308 que hemos enunciado en esta causa señora jueza es una sentencia que si bien fue emitida en el 2020 está vigente y forma parte del bloque de constitucionalidad es decir su autoridad puede tomar en cuenta como una sentencia de carácter vinculante ya que fue expedida anteriormente a la realización de esta audiencia y trata precisamente el acuerdo ministerial 3308 que es un acuerdo Ministerial análogo al 4421 en el cual la Corte Constitucional niega la demanda de inconstitucionalidad del acuerdo ministerial 3308 (...), sin embargo en su razonamientos determinan que no puede la Policía Nacional ni fuerzas armadas desvincular de manera masiva a miembros de la Policía Nacional ni de fuerzas armadas ya que esto se constituye en actos arbitrarios qué las bajas de la institución deben analizarse de manera individualizada (...)”. REPLICA DEL LEGITIMADO PASIVO: “(...), que se tome en cuenta obviamente la resolución de la Corte Constitucional resolución 917IS de 25 de noviembre del 2021 toda vez que se aclara que a estas alturas no resulta procedente reintegrar a un servidor policial cuya carpeta se ha evidenciado tiene 2442 horas de arresto sanciones no idóneo para permanecer en las filas policiales y claramente indica que con el tiempo transcurrido sería improcedente reintegrar a una persona qué no estaría en la capacidad idoneidad para prevalecer el control y orden público qué es el objeto y la misión de un servidor policial por lo que es y sería no apto qué el defienda la sociedad y no estaría capaz en defensa de la ciudadanía y el orden público (...) REPLICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO: “(...) respecto a la solicitud del amicus curiae que se dicte una sentencia inter comunis resulta totalmente desenfocada esa pretensión puesto que la única que puede dictar una sentencia inter comunis es la Corte Constitucional del Ecuador y este análisis en efecto le corresponde a la justicia ordinaria al contencioso administrativo en dónde por su naturaleza probatoria podrán analizar paso a paso de manera individualizada porque este acuerdo ministerial es un acto administrativo con efectos pluri individuales y cada accionante, cada persona, cada servidor policial que crea que se han vulnerado sus derechos tiene que acudir a esta vía caso contrario sería desconocer el ordenamiento jurídico (...), el derecho al trabajo no ha sido vulnerado bajo ningún concepto por que estos se encuentra en normativa de carácter infraconstitucional (...)” ULTIMA INTERVENCION PARTE ACTORA.- “(...) la Corte Constitucional ha sido clara y es jurisprudencia de carácter vinculante en determinar que si bien niega la acción inconstitucionalidad del Acuerdo 3308 que no es un acto administrativo de carácter normativo sin embargo consideran que existen violaciones al derecho constitucional por parte de instituciones policiales militares cuando se dan este tipo de bajas

masivas de las instituciones ya que las bajas deben estar reguladas a las normas del debido proceso, a las leyes, a los reglamentos y no a la arbitrariedad de los ministros de estado por lo tanto señora jueza es un acto arbitrario mediante el cual se violentó el derecho a la seguridad jurídica, el derecho a la defensa, el derecho a la garantía, de la motivación, el derecho al debido proceso se violentó el derecho al trabajo y a un proyecto de vida porque el proyecto de vida de Milton Rey era continuar en las filas de la Policía Nacional sirviendo a nuestro país sirviendo a la ciudadanía hasta que de una manera legal termine su servicio ya sea por jubilación, por fallecimiento, por las causales determinadas en la ley y en los reglamentos pero no por acto arbitrario de un ministro de estado señora juez es así que el proyecto de vida de Milton Rey fue trastocado, fue lanzado al desempleo se violentó su derecho al trabajo (...). QUINTO: NATURALEZA CONSTITUCIONAL.- La acción de protección establecida en el artículo 88 de nuestra actual Constitución, se basa en la declaración realizada en el artículo 1 de la Constitución que define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, garantía que fue prevista por el constituyente y regulada por el legislador en la LOGJCC con la finalidad de amparar eficaz e inmediatamente los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos, en tal virtud, si se produce alguna transgresión a los derechos, declararla y ordenar la consecuente reparación de los daños producidos. Según Luigi Ferrajoli, los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, se constituyen en la ley del más débil, pues son un freno tanto para el Estado como para los particulares que conculcan derechos con sus acciones u omisiones. Por lo tanto, el Estado como los particulares, incluso el constituyente, nos encontramos sometidos a los derechos reconocidos en la Carta Suprema y en los Instrumentos Internacionales; y los jueces y juezas, por disposición constitucional, somos los guardianes de que se respeten y se cumplan tales derechos, para lo cual administrarán justicia sujetándose a éstos. En tal sentido, el Estado tiene la obligación internacional y constitucional de hacer respetar los derechos y de hacer efectivo el principio de igualdad material y tutela efectiva de las personas sometidas a su legislación. SEXTO: NORMATIVA, LEGAL Y/O JURISPRUDENCIAL.- El artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”. Adicionalmente, la jurisprudencia vinculante dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, contenida en la sentencia No. 001-16-PJOCC, caso No. 0530-10-JP, respecto de la naturaleza y alcance de la acción de protección y del rol de los jueces que conocen este tipo de garantía (acción de protección), determina como regla jurisprudencial con efecto erga omnes: “Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real concurrencia de los hechos del caso concreto. (...)”; en este contexto se procede a realizar el análisis de los hechos discutidos en esta acción, con el fin de determinar la existencia o no de la vulneración de los derechos

alegados por la parte accionante. SEPTIMO: DETERMINACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.- Esta Judicatura, sistematizará el fondo de la presente acción, con el análisis de las circunstancias concurrentes del caso concreto; con el objeto de determinar, si se han vulnerado derechos constitucionales del accionante; debiendo considerar que conforme se desprende de la demanda presentada y lo expuesto en audiencia, lo que vulnera sus derechos constitucionales es: “Acuerdo Ministerial No. 4421 de fecha 9 de junio de 2014; dictado por el Ministro del Interior, en el cual le dan de baja de las filas policiales por haber sido calificado como no idóneo para el servicio por haberse alejado de su misión constitucional; siendo el antecedente a esto haber tenido en su hoja de vida policial, 2424 horas de castigo ”; por cuanto el Ministro del Interior no tenía competencia para dar de baja a los policías, las horas de castigo no son causales para la baja y menos en forma conjunta; hechos sobre los cuales se centró el debate. Uno de los principios procesales de la justicia constitucional es el iura novit curia-el juez conoce el derecho; por lo que en todo proceso constitucional el juez que conoce la causa está en la obligación de analizar las posibles vulneraciones del ordenamiento jurídico y así determinarlos, inclusive si la parte accionante no lo ha alegado; al respecto la Corte Constitucional ha señalado: “En la tarea de análisis y revisión de constitucionalidad de los procesos ordinarios y constitucionales, el juez tiene la obligación de someterse a los principios procesales que gobiernan la justicia constitucional, entre ellos, y para efectos de análisis y resolución del caso sub júdice, es pertinente remitirse al principio iura novit curia. Aquel principio lo consagra el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuya traducción es "el juez conoce el derecho". Este principio consiste en que el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aun cuando las partes procesales no las invoquen de forma expresa.” (Sentencia 164-15-SEP-CC, dentro del caso N. 0947-11- EP.), principio que lo invoca el artículo 4.13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. “13. Iura novit curia.- La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.”; la Corte ha manifestado sobre el particular que, en función del principio iura novit curia se encuentra plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre los hechos presentados a su conocimiento, en aplicación de normas no argumentadas por los accionantes, cuando a su criterio pueda generarse una afectación a derechos constitucionales no invocados por los accionantes. Lo dicho es posible y jurídicamente procedente, más aún si se toma en consideración que las garantías jurisdiccionales gozan de un carácter de informalidad para su presentación, conforme lo establece el artículo 86, numeral 2, literal c, de la Constitución de la República; en este sentido corresponde establecer la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, establecido en el artículo 76 numeral 1 y 3 de la Constitución de la República; por lo que se plantean los siguientes problemas jurídicos: “El Acuerdo Ministerial No. 4421 de fecha 9 de junio de 2014; en el cual le dan de baja de las filas policiales por haber sido calificado como no idóneo para el servicio por haberse alejado de su misión constitucional; vulnera su derecho constitucional al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y sus derechos; no ser juzgado, ni sancionado por un acto que al momento de cometerse no este tipificada en la ley como infracción administrativa, ni aplicar

una sanción que no esté tipificada en la Constitución o la ley; la defensa literales a), b), c) y l), seguridad jurídica, trabajo, proyecto de vida?.

a. OCTAVO: ANÁLISIS Y DESARROLLO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS: Partiendo de las exposiciones realizadas en audiencia y en la demanda se analiza el problema jurídico planteado en torno a cada uno de los derechos constitucionales que alega han sido vulnerados.

Desarrollo:

a. DEBIDO PROCESO: Este derecho, es un derecho general que engloba un conjunto de derechos y garantías que deben ser observados en la tramitación de un proceso, no solo en el ámbito jurisdiccional, sino también administrativo, para evitar arbitrariedades y vulneración de derechos, es así que nuestra Constitución de la República en su artículo 76.1., señala: “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, 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes...” ; (resaltado fuera de texto); en consecuencia, la inobservancia del debido proceso, trae consigo vulneración de derechos del sujeto pasivo de un proceso, que se encuentra en desventaja ante el poder público. El debido proceso en materia administrativa se considera como un sistema de garantías que procuran la obtención de decisiones justas que “(...) buscan en su interrelación obtener una actuación administrativa coherente con las necesidades públicas sin lesionar los intereses individuales en juego proporcionando las garantías que sean necesarias para la protección de los derechos fundamentales dentro de la relación procesal en procura de decisiones verdaderamente justas y materiales. En otras palabras se busca un equilibrio permanente en las relaciones surgidas del proceso y procedimiento administrativo, frente al derecho substancial y a los derechos fundamentales de las personas y la comunidad en general” (J. O., Santofimio Gamboa, “El derecho de defensa en las actuaciones administrativas”, Bogotá., Instituto de estudios constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 1998, p. 25). Es preciso señalar lo manifestado por la Corte Constitucional, respecto al debido proceso: "El debido proceso es un derecho primordial que le asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso judicial o administrativo; por tanto, existen garantías que deben ser observadas y aplicadas, con el objeto de que el proceso se constituya en un medio para la realización de la justicia" (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia Nro. 001-14-SEP-CC-, caso No. 0830-09-EP); en otra sentencia la Corte Constitucional ha señalado: “El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. De esta manera, el ejercicio de la actividad jurisdiccional y administrativa tiene como fin principal optimizar de mejor manera el ejercicio de los derechos de las partes para que estas puedan acceder a una resolución adecuada a los preceptos jurídicos que son establecidos en el ordenamiento jurídico, que haga justicia a las legítimas pretensiones de las partes”. (Sentencia No. 330-15-SEP-CC CASO No. 0474-13-EP). Por lo expuesto es preciso referirse a las garantías que comprenden el debido

proceso, pues si una de sus garantías ha sido vulnerada consecuentemente se vulnera el debido proceso. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (Artículo 76.1 de la Constitución de la República) Todo proceso administrativo tiene un procedimiento previamente establecido contenido en la normativa que le rige a cada institución pública y la autoridad administrativa tiene la obligación de observar y cumplir dicho procedimiento en los casos que se encuentre conociendo, con lo cual garantiza al administrado todos sus derechos. A la época en la cual el accionante fue notificado con el Acuerdo Ministerial en el que se le dio la baja de las filas policiales (año 2014); existía normas que regían a la Policía Nacional y sus miembros, siendo éstas Código Penal de la Policía Nacional, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Reglamento General de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley de Personal de la Policía Nacional, Reglamento General a la Ley de Personal de la Policía Nacional, Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, a más de la Constitución de la República; adicionalmente el Decreto Ejecutivo No. 632 de fecha 17 de enero de 2011, en el cual se decreta la representación de la Policía Nacional sea asumida por el Ministro de Interior y la reorganización; disponiendo al Ministro del Interior que realice las gestiones administrativa con el fin de reorganizar la estructura organizacional. Normativa emitida para organización y funciones de la Policía Nacional así como para regular la carrera policial, derechos, obligaciones, sanciones y procedimientos de sus miembros ante el desempeño de su labor constitucional y legal. El accionante era un miembro de la Policía Nacional, llegando a través de ascensos a sargento segundo, mismo que ingresó a ser parte de esta institución el 15 de octubre de 1995, y fue notificado el 10 de junio de 2014, con el contenido del Acuerdo Ministerial No. 4421 de 9 de junio de 2014, con el cual se le da la baja por la causa de falta de idoneidad para el servicio al haberse alejado de su misión constitucional. La parte accionada alega que no se le aplicó ninguna de las causales que contempla la normativa que rige a la Policía Nacional para la baja y que la causa invocada en el Acuerdo Ministerial no se encuentra contemplada en la Ley; situación que una vez revisada la normativa señalada se evidencia que dentro de la Ley y del Reglamento General no consta como causal para la baja la falta de idoneidad por haberse alejado de su misión constitucional; por lo que la entidad pública administrativa accionada no ha garantizado el cumplimiento de las normas y derechos del administrado; es decir no cumplió estas disposiciones en el proceso de desvinculación del accionante de las filas policiales, siendo que las causales para la baja se encuentran contempladas en la Ley; pues las sanciones disciplinarias que recibió el accionante durante su permanencia en la Policía Nacional no son causas de baja, como consta de la documentación son sanciones de primera y segunda clase no constitutivas de sanción con la baja; con lo cual queda evidenciado la vulneración del derecho al debido proceso contemplado en el artículo 76.1 de la Constitución de la República en garantía del cumplimiento de las normas y derechos de las partes. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no este 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. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento. (Artículo 76.3 de la Constitución de la República). Esta

garantía constitucional encierra algunos principios como el de legalidad, el principio de tipicidad y también la competencia de la autoridad que emite los actos administrativos para lo cual debe observar el procedimiento aplicable a cada caso; Siendo que la Corte Constitucional en su sentencia 182-14-SEP-CC, caso No. 1581-10-EP de fecha 22 de octubre de 2014 ha señalado en torno a esta garantía: “Este artículo contiene algunos principios constitucionales y el primero que se identifica es el denominado "principio de legalidad" que conlleva a establecer que las infracciones como las sanciones deben estar previamente determinadas en la Constitución de la República o en la ley, caso contrario, no se puede procesar a una persona o imponer determinada sanción”. El principio de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 226 de la Constitución de la República y consagra tres elementos: en primer lugar como su fundamento primordial el respeto a la Constitución, como la disposición normativa jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico en segundo lugar, la misma no se agota en la mera aplicación normativa, sino que establece que las disposiciones normativas existentes que serán aplicadas deben ser previas, claras y públicas lo cual nos lleva a otra garantía que es la seguridad jurídica contemplada en el artículo 82 ibídem; y el último elemento establece la obligación de que dicha aplicación sea efectuada por una autoridad competente para ello y bajo las reglas establecidas de competencia y proceso que debe estar definidas con claridad y anterioridad; esto parafraseando lo señalado en la serie 7 de Jurisprudencia Constitucional del periodo noviembre 2012 a noviembre 2015. La parte accionante señala que se vulneró este derecho por cuanto la Policía Nacional no puede iniciar acciones disciplinarias o sancionatorias encaminadas a la baja de miembros de la Institución en base a infracciones o conductas que no se encuentren tipificadas en la ley al momento de su cometiendo tanto más cuando el “alejamiento de la misión constitucional” es una figura inexistente en la Ley; que fue inventada en ese entonces por el Presidente de la República mediante Decreto. La parte demandada señala por su parte que lo que se hizo fue un reorganización, depuración de las filas policiales ante la exigencia de la ciudadanía debido a la inseguridad que sea generado en el país; facultades que le dio el Presidente de la República mediante Decreto al Ministro del Interior. El Decreto Ejecutivo referido fue emitido para reorganizar, reestructurar a la Policía Nacional y en el mismo se otorga su representación legal al Ministerio del Interior, pero la Policía Nacional sigue regulada por las mismas leyes (Ley Orgánica y Ley de Personal de la Policía Nacional); el Decreto no le otorga al Ministro del Interior la facultad sancionadora o legislativa para tipificar infracciones que constituyan causal para la baja de los miembros de la Policía Nacional; y en ese sentido efectivamente dentro de la Ley de Personal no consta como causal de baja el “haberse alejado de su misión constitucional”; siendo que las causales para la baja se encuentran contempladas en el artículo 66 de la Ley de Personal de la Policía Nacional y son taxativas de ahí el otro principio que contempla esta garantía que es la tipicidad. El principio constitucional de tipicidad se refiere a que una conducta contraria al ordenamiento jurídico, para que se encuentre sujeta a una sanción debe encontrarse previamente tipificada o establecida en una ley que determine que aquella conducta o comportamiento está sujeta a tal o cual sanción. Una de las principales garantías que poseen los ciudadanos y las personas en general se halla configurada por el principio de tipicidad consistente en la exigencia de que las conductas punibles se encuentren

descriptas y delimitadas por una norma legal. (Juan Carlos Cassagne, Derecho administrativo, Vol. 2, pág. 448); lo cual determina que una sanción no puede estar contemplada en un Decreto Ejecutivo, Reglamento, Resolución, Acuerdos Ministeriales etc. La Administración pública tiene la atribución de sancionar; sin embargo ésta solo puede realizarse a través de las leyes; por lo que al encontrarnos en un Estado constitucional de derecho, la imposición de esa sanción debe también respetar la existencia de un procedimiento dentro del cual se demuestre esa conducta o comportamiento antijurídico del administrado, con lo cual se frena la discrecionalidad de la autoridad pública y el poder que ejerce frente al administrado; al respecto la Corte Constitucional en su sentencia No, 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020, ha señalado que: “la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal, pero ello no implica que necesariamente se transgredan los principios de legalidad, seguridad jurídica (...). En todos los casos, la infracción debe constar en una ley previa y la apertura del tipo no debe ser tal que deje a la arbitrariedad de quien aplica la norma la determinación de la conducta sancionable, pues ello además generaría una incertidumbre violatoria de la seguridad jurídica (...)”; De lo expuesto se puede determinar que esta garantía constitucional (art.76.3 CRE); contempla cuatro elementos fundamentales que debe observar y cumplir toda autoridad pública al momento de emitir un acto administrativo que afecte derechos de los administrados con el fin de garantizar el debido proceso y son: conocer y aplicar la normativa que rige a la entidad pública y sus miembros (legalidad); que la acción u omisión se encuentre establecida en la ley, así como la respectiva sanción (tipicidad); observar el procedimiento a seguir contemplado en la normativa y por último que la autoridad que va a emitir el acto administrativo sea el competente para hacerlo (competencia); todo ello debe estar previamente establecido para aplicarlo al caso concreto que se presente; por lo que la Corte Constitucional ha señalado: “principio de legalidad implica que las acciones u omisiones calificadas como infracciones, así como sus respectivas sanciones, deben encontrarse previamente establecidas en la ley y ser aplicadas por las autoridades competentes determinadas para el efecto” (sentencia 7-15-IN/21). En el caso en estudio vemos que la causal por la cual se da la baja al accionante, no se encuentra contemplada ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica, ni en la Ley de Personal de la Policía Nacional; ni siquiera en el Decreto Ejecutivo que refiere la parte accionada que se ha realizado en cumplimiento al referido Decreto la restructuración de la Policía Nacional; en consecuencia al no haber observado y aplicado la normativa que en el año 2014 regía a la Policía Nacional, se aplicó una causal y sanción que no se contemplaba en la referida normativa y por ende no se observó el procedimiento a seguir para la baja de la institución a uno de sus miembros y al no observar el procedimiento, la autoridad pública que emitió el acto administrativo si bien está facultado para emitir Acuerdos Ministeriales; éste no está facultado para dar la baja a los Policías, que en el caso del accionado por el Rango que tenía le correspondía a otra autoridad administrativa policial, por medio de una resolución; en consecuencia se vulneró esta garantía del accionado al momento de darle la baja, mediante el Acuerdo Ministerial impugnado. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su

defensa. c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. (Artículo 76.7. a), b), c), l), Constitución de la República). Esta garantía del debido proceso es fundamental y trascendente observar cumplir en un procedimiento administrativo en el cual se van a decidir sobre derechos de los administrados; y consiste en el derecho que tiene toda persona, de conocer los procesos o procedimientos sean administrativos o judiciales iniciados en su contra, a fin de que tenga pleno conocimiento de los mismos y pueda defenderse oportunamente, pues ninguna disposición puede enmarcarse por encima de la Constitución y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos que contemplan el derecho a la defensa; siendo acogido en fallos expedidos por tribunales y más organismos jurisdiccionales, tanto a nivel nacional como internacional. Así por ejemplo, el Tribunal Constitucional español, en la sentencia Nro. STC-34-1996 ha manifestado que el derecho a la defensa, "... es exactamente el antídoto de la tacha más grave que puede enervar la tutela judicial hasta hacerla desaparecer: la indefensión; y a su vez, actúa como cabecera o capitular de otros derechos que le siguen en el mismo texto constitucional". Al otorgar, a una persona el derecho constitucional a la defensa, en un proceso iniciado en su contra, no se le da, la situación de culpabilidad o inocencia de tal o cual hecho; sino que; el objetivo es que ésta persona, conozca de los hechos que se le están inculcando, para que pueda contradecirlos; se defienda actuando la prueba que considere pertinente y respetar el debido proceso, que toda autoridad debe observar antes de emitir una decisión que afecta derechos. La Corte Constitucional en periodo de transición ha manifestado, entre otras; en la sentencia Nro. 177-12-SEP-CC: "El derecho a la defensa se constituye en uno de los elementos esenciales en el que se fundamenta el debido proceso, a la vez que se erige como aquel principio jurídico procesal o sustantivo, mediante el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, para asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, además de conferirle la oportunidad para ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez". El accionante refiere que se vulneró este derecho, por cuanto no se le notificó con el inicio del proceso de depuración, ni con las resoluciones Nos. 2013-873-CSG-PN de 9 de diciembre de 2013, ni 2014-2013-CSG-PN de 13 de mayo de 2014 dictadas por el Consejo Ampliado de Generales de la Policía Nacional que son el fundamento para el Acuerdo Ministerial en el cual le dan la baja; mientras que la parte demandada refieren que se le notificó con el referido Acuerdo Ministerial, por cuanto se trató de un proceso de autodepuración institucional y no de un proceso de sanción disciplinaria conforme a la Ley de Personal de la Policía Nacional y además las resoluciones e informes fueron actos de simple administración. Como se ha señalado el derecho a la defensa implica dar a conocer al sujeto pasivo el inicio de cualquier acción, proceso, procedimiento, trámite que se inicie en su contra, más aun cuando el mismo conlleve una sanción drástica como es la desvinculación definitiva del cargo o puesto que viene ejerciendo y dentro del ámbito administrativo todo procedimiento que implique sanción tiene un debido proceso que debe ser observado, puesto que el funcionario tiene el derecho a conocer los hechos que se le imputan, investigan, acusa,

denuncia, contradecir los mismos, presentar las prueba de descarga contando con el tiempo suficiente para poder armar su defensa; situación que el presente caso no se ha concedido, puesto que al accionante durante todo el procedimiento que concluyó con la sanción de la baja, no fue notificado; tanto más que en ningún cuerpo normativo consta el procedimiento, la causal y la sanción que se realizó y se plasmó en el Acuerdo Ministerial objeto de esta acción constitucional. MOTIVACION: respecto a la motivación ha señalado que el Acuerdo Ministerial no se encuentra motivado por cuanto no se ha observado la normativa y la causal invocado no se encuentra contemplada en la Ley que rige a la Policía Nacional; por su parte la Procuraduría General del Estado en torno a este derecho a señalado que el acuerdo ministerial desarrolla la normativa pertinente, desarrolla normativa constitucional, legal, la Ley Orgánica de la Policía Nacional, normativa convencional, Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el Decreto Ejecutivo en mención el Estatuto Orgánico de la Gestión, Organización, informes, resoluciones. Ante ello es preciso señalar que efectivamente el Acuerdo Ministerial señala toda esa normativa, sin embargo en ninguna de ellas se encuentra la causal que fue usada para la desvinculación, ni el procedimiento, ni la autoridad competente para su aplicación; tomando en consideración que según el literal l del artículo 76.7 de la Constitución de la Republica señala: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (...)”. En la normativa que se anuncia en el Acuerdo Ministerial, no consta la Ley de Personal de la Policía Nacional ni su Reglamento Disciplinario que contempla las infracciones y sanciones que los hechos cometidos por el accionado podían estar incursas; en consecuencia mal puede hablarse de una motivación; siendo que la Constitución de la República manda a que la Policía Nacional debe regirse por su propia ley que regula sus derechos y obligaciones y las infracciones disciplinarias deben ser juzgadas por órganos competentes establecidos en la ley. La motivación constituye una garantía básica del derecho a la defensa y consecuentemente del derecho al debido proceso, la cual implica la obligación de los poderes públicos de fundamentar adecuadamente sus resoluciones y decisiones, especialmente, cuando mediante aquellas, se deciden derechos constitucionales; al respecto la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia número 061-15-SEP-CC, sobre la motivación señala: “... evita la emisión de actos administrativos o judiciales arbitrarios o injustificados; de ahí que a través de este principio, todas las autoridades públicas tengan el deber de motivar sus resoluciones con la finalidad de evidenciar razonablemente que las decisiones que adoptan se adecúen a preceptos constitucionales, legales y/o jurisprudenciales...”. En los últimos fallos la Corte Constitucional, ha señalado que en el ámbito constitucional, se debe observar si el acto administrativo cumple con los requisitos mínimos de motivación: “La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades públicas de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. No obstante, este requisito constitucional no establece modelos ni exige altos estándares de argumentación jurídica; al contrario, contiene únicamente parámetros mínimos que deben ser cumplidos. En ese sentido, una violación del artículo 76 numeral 7 literal l) de la CRE ocurre ante dos posibles escenarios, con iguales efectos: 1. La insuficiencia de motivación, cuando se

incumplen alguno de los criterios que nacen de la propia Constitución como son la enunciación de las normas y la explicación de la pertinencia de su aplicación al caso concreto; y 2. La inexistencia de motivación, siendo esta una ausencia completa de argumentación de la decisión.” (Corte Constitucional, sentencia No. 1320-1 3-EP/20, párr 39); de lo expuesto concluimos que el Acuerdo Ministerial 4421 objeto de esta causa, no está motivado ya que la normativa que enuncia son de carácter general que en ninguna de ellas se encuentra enmarcada los fundamentos facticos por el cual fue sancionado, por ende no existe argumentación alguna tendiente a determinar tal o cual conducta se encuentre encasillada en la sanción impuesta.

b. SEGURIDAD JURIDICA (artículo 82 de la Constitución de la República) Por cuanto se ha inobservado los derechos constitucionales detallados en los literales que preceden, se ha vulnerado también la seguridad jurídica que la Constitución de la República contempla en su artículo 82: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. La Corte Constitucional en su sentencia No. 345-17-SEPCC, señaló: “A través de este derecho, se crea un ámbito de certeza y confianza ciudadana respecto de las actuaciones de los poderes públicos, pues se garantiza a las personas que toda actuación se realizará acorde a la Constitución y a una normativa previamente establecida, que será aplicada adecuadamente por parte de las autoridades competentes para el efecto”. En aquel sentido, la seguridad jurídica, es un derecho constitucional que se fundamenta en el respeto a la Norma Suprema y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes y que deben ser aplicadas en cada caso. El artículo 229 de la Constitución de la República señala: “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. (...)”; en consecuencia el policía nacional, también es un servidor público; y por ende tiene su propia normativa previamente establecida, clara y pública; pues la misma Carta Magna en su artículo 160 señala: “los miembros (...) de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones (...). Los miembros (...) de la Policía Nacional sólo podrán ser privados de sus grados, pensiones, condecoraciones y reconocimientos por las causas establecidas en dichas leyes (...). Los miembros (...) de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de a Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica (...). Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley.”. Como se puede observar la máxima normativa que rige nuestro país, señala que la Policía Nacional tiene sus propias leyes que regulan el accionar de sus miembros, en la cual está contemplada las infracciones y sanciones pertinentes, así como las autoridades competentes responsables de su aplicación; en consecuencia, al no haber observado, ni respetado la normativa en el proceso de bajo del accionante se vulneró su derecho a la seguridad jurídica, al omitir las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias inobservando el ordenamiento jurídico, en perjuicio del accionante, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica; pues existe disposición constitucional en el sentido, que las instituciones del Estado así como sus servidores públicos deben ejercer las competencias y facultades que les concede la Constitución y la Ley y en ese sentido es deber primordial del

Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, como es el derecho a la seguridad jurídica que obliga a las autoridades, en este caso a las autoridades públicas, a aplicar la normativa expedida para tal o cual actividad administrativa, como en el presente caso que era de pleno conocimiento de la Entidad, que en caso de cometimiento de delitos en ejercicio de su función los policías debían ser juzgados por la función judicial y en las infracciones disciplinarias por las autoridades que señala la Ley y la Ley de Personal de la Policía Nacional contemplaba en su artículo 65 y 66 las autoridades competentes para conocer y resolver estas infracciones así como las causales sujetas a cierto tipo de sanciones; por lo al vulnerarse el derecho a la seguridad jurídica y el debido proceso, trae como consecuencia la vulneración de otros derechos. La importancia del derecho a la seguridad jurídica es relevante, en tanto posee varias aristas sobre las cuales irradia su protección; así, una de ellas crea en la ciudadanía, certeza respecto de la normativa jurídica que deberá ser observada, en cada situación jurídica, no sólo por los operadores de justicia, sino también por las autoridades públicas y privadas, quienes en el marco de sus competencias, están sujetas a lo dispuesto en los cuerpos normativos que conforman el ordenamiento jurídico, (...) so pena que sus actuaciones sean consideradas arbitrarias y discrecionales. (sentencia No. 003-18-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 0948- 13-EP.). Por tanto, para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional; percibiendo por parte del administrado la seguridad de que su actuar o su función estará encasillado en un procedimiento establecido en base a una normativa claramente señalada para prestar los servicios requeridos por la entidad pública; y esa certeza se basaba en que existía una Ley que establecía las infracciones, las sanciones, el procedimiento y la autoridad competente para juzgarlo por el incumplimiento a las disposiciones constitucionales, legales, que haya realizado el accionante en ejercicio de su cargo; y por las cuales algunas veces fue sancionado con arrestos y otras sanciones, mismas que no eran causal de baja. En las sentencias de la Corte Constitucional números 010-12-SIN-CC, 1679-12-EP/20 se ha establecido como una definición respecto al derecho a la seguridad jurídica al mencionar que parte de tres elementos: 1) confiabilidad en cuanto a la aplicación del principio de legalidad; 2) certeza de que las reglas del juego no sean alteradas sino por medio de mecanismo y con formalidad establecida en el ordenamiento jurídico para el efecto; y, 3) no arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de preceptos legales; estos tres componentes que contempla la Corte Constitucional que engloba la seguridad jurídica han sido inobservados por la entidad accionada; pues el accionante tenía la seguridad y confianza de la normativa que regía a la institución a la cual pertenecía; en la cual, como se señaló, estaban contempladas todas las sanciones a las cuales podía estar sujeto en caso de incumplir con sus obligaciones y que las mismas no podían ser cambiadas por medio de Decretos y menos Acuerdo Ministeriales; sin embargo se le aplicó otras disposiciones, observándose arbitrariedad por parte del accionado, disposiciones que no estaban enmarcadas en la

legalidad; recibiendo el accionante todo el perjuicio en contra de sus derechos, como es la seguridad jurídica y de aquella inobservancia, pasividad otros derechos colaterales, que se analizarán a continuación. DECIMO: Luego del análisis realizado en torno a los planteamientos jurídicos podemos observar que la entidad accionada ha vulnerado los derechos del accionante el momento en que no cumplió con su deber de garantizar el cumplimiento de las normas y derechos del accionante; como es la Constitución de la República, Ley Orgánica de la Policía Nacional, Ley de Personal de la Policía Nacional, Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional; lo cual ha permitido que el accionante salga de las filas policiales en forma definitiva, sin un debido proceso, puesto que la misma normativa contemplaba causales para la baja e incluso contemplaba la mala conducta profesional con su respectivo procedimiento que en todo caso pudo haberse aplicado; sin embargo ilegalmente crearon su propio procedimiento, causal y autoridad para a causa de su “reestructuración” obviando todo procedimiento constitucional y legal dar la baja al accionante y otros; siendo que el Decreto Ejecutivo evidentemente concedió al Ministerio del Interior a más de la representación legal de la Policía Nacional, la facultad de reestructurar los segmentos administrativos y operativos de la institución policial, pero no le dio facultades para dar la baja, ni establecer causales o autoridades de excepción para realizar procesos administrativos para separar a sus miembros. De esta manera, es claro que la acción de protección tiene lugar, dado que luego de un estudio profundo del caso en concreto, se evidencia la vulneración de derechos constitucionales; por lo que de la revisión integral del expediente constitucional, así como de las alegaciones y pruebas aportadas por la parte accionante, en la audiencia oral y pública de garantías jurisdiccionales, y de la documentación presentada por la parte demandada como es la hoja de vida policial del accionante en el cual se evidencia las sanciones por las infracciones de primera y segunda clase que ha cometido, también se observa las evaluaciones (foja 305 vuelta), en su cargo de policía, cabo segundo, cabo primero y sargento segundo; siendo las mismas en un promedio de 18,89 y en conducta un promedio de 19,25; con lo cual se entendería que es un personal idóneo para desempeñar sus funciones a menos que todos los policías que tengan ese promedio en las evaluaciones sean considerados no aptos para tal función; adicionalmente las resoluciones en las cuales se basa el Acuerdo Ministerial que da la baja al accionante en las conclusiones señala como “presunciones”, que los servidores policiales se han alejado de la misión constitucional; por lo que, con todo lo expuesto esta juzgadora puede determinar con certeza, que ha existido vulneración a los derechos constitucionales como el debido proceso en las garantías antes referidas y por ende a la seguridad jurídica. Es preciso dejar sentado, ante el argumento de la parte accionada de que lo solicitado por el accionante es un tema de legalidad; como se deja sentado en esta sentencia, por supuesto que también de trata de un tema de legalidad, pues se ha inobservado el principio constitucional de legalidad; pues en el ámbito constitucional el debate trata de identificar la vulneración o no de derechos fundamentales, principios constitucionales, originándose en la superioridad y cumplimiento de las disposiciones que contiene la Constitución, como un mecanismo de defensa de las minorías, ante el poder del Estado lo cual garantiza un Estado constitucional de derechos y justicia y es en ese ámbito que se ha analizado la vulneración de derechos. También la parte accionada ha alegado que el

Acuerdo Ministerial se dictó en base a las facultades que se le concedió al Ministro del Interior mediante Decreto Ejecutivo y la facultad que tienen los Ministros para dictar acuerdos ministeriales; situación que no se discute, sin embargo las decisiones que se emiten en estos actos administrativos deben estar dentro del marco constitucional y legal; puesto que las infracciones y sanciones solo pueden estar contempladas en la ley y estar previamente tipificadas. Las obligaciones de un Estado y del nuestro como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, debe ser respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las personas; en tal virtud todas las personas y entre ellos los servidores públicos debemos cumplir con estas obligaciones. La responsabilidad estatal por omisión aparece cuando la Administración Pública, debiendo ejercer las atribuciones, que le son propias, omite hacerlo y como consecuencia de ello, se produce o -coadyuva a que se produzca- un daño. Lo que quiere decir, que dicha afectación al ciudadano es causa directa de la omisión por cuanto “no se hubiera producido el daño de haber sido ejecutado aquello a que el Estado estaba obligado a hacer”. (Bogut Salcedo, Lara Natasha, “La responsabilidad extracontractual del Estado por su actuación ilegítima. Con especial referencia a la responsabilidad del Estado por omisión”, Río Cuarto: Abogacía, 2012), y con ello se evita un gasto estatal debido a las reparaciones que conlleva cuando han sido vulnerados derechos constitucionales. El accionante señala que al poco tiempo que fue notificado con la baja, consiguió trabajo en una empresa como guardia de seguridad y en la cual se mantiene hasta la actualidad prestando sus servicios, con lo cual sustenta a su familia, siendo que su único hijo se encuentra actualmente cursando estudios universitarios y vive con su esposa y la hija de su esposa que tiene un hijo; si bien es cierto su trabajo como policía fue afectado; actualmente ha accedido a un trabajo con el cual se sustenta él y su familia. DECIMO PRIMERO: VIA EFICAZ. La parte accionada y la Procuraduría General del Estado han manifestado, que no existe vulneración de derechos constitucionales, que es un tema de legalidad y que no es la vía eficaz. Ante lo cual es preciso señalar lo contemplado en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional que reza: "La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; como se deja sentado en el desarrollo de esta sentencia se ha producido vulneración de derechos constitucionales del accionante. 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; ha existido una omisión de la autoridad pública; pues el Ministerio de Interior y la Policía Nacional son instituciones públicas que inobservaron disposiciones no solo constitucionales sino también legales, reglamentarias; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado".- En cuanto a la inexistencia de otro mecanismo judicial adecuado y eficaz, la Corte Constitucional ha señalado que (...) “la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento”. (Sentencia 041-13-SEPCC de 24 de julio de 2013, caso No. 0470-12-EP), por lo que al haberse identificado la vulneración de derechos constitucionales, se establece que no existe otra vía idónea ni eficaz sino únicamente la constitucional; quedando así justificada la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial "adecuado y eficaz”. Es preciso dejar

sentado también lo manifestado por la Corte Constitucional en sentencia 4- 13-IA/20 de fecha 2 de diciembre de 2020 cuando trató sobre la inconstitucionalidad de actos administrativos emitidos por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional en el punto 42 señala: “Sin perjuicio de que la Corte Constitucional reconozca que los procesos de autodepuración son necesarios para contar con los mejores elementos al servicio de la sociedad, no es menos cierto que ni la Policía Nacional, ni las Fuerzas Armadas pueden, sin más, provocar separaciones y desvinculaciones colectivas de sus miembros. Es necesario que los procesos de las bajas institucionales, se observen las garantías del debido proceso que se encuentran en la Constitución y que tales acciones, en ejercicio de sus potestades administrativas se realicen de forma individualiza. (...)”; lo resaltado fuera de texto y es con el fin de dejar una vez más claro que en toda decisión que afecte derechos de los administrados se debe observar el debido proceso y es lo que la Corte ha ratificado en este precedente. DECIMO SEGUNDO: REPARACION INTEGRAL. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Moiwana vs. Surinam* ha señalado en relación a la reparación integral, requiere siempre que se posible, la plena restitución (*restitutio integrum*), la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la violación de derechos, y se dictaran medidas de compensación económica cuando no sea posible volver a la situación anterior a la violación. Esta reparación integral contempla el artículo 18 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC); y esta abarca tanto la reparación integral por el daño material como inmaterial; pronunciándose también al respecto la Corte Constitucional. Ramiro Avila señala que el daño material es aquel que se puede cuantificar en dinero y demostrarse a través de evidencias; mientras que el daño inmaterial es aquel que no puede ser evaluado monetariamente y señala unos ejemplos como el trauma psicológico, la necesidad de una disculpa, la restitución a un cargo público. (Ramiro Avila Santamaría “Las Garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos..”). Como se dejó señalado en líneas precedentes, el artículo 18 LOGJCC contempla los tipos de medidas de reparación; y para ello es preciso referirme a la clasificación que realiza Juan F. Guerrero en su obra “Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador; y determina las siguientes: 1) medidas de restitución, que consisten en devolver el derecho vulnerado a una persona, buscando que la víctima sea restablecida a la situación anterior al acto impugnado; 2) medidas de satisfacción, se relacionan con el derecho a la verdad, a la percepción pública que se tiene de la víctima y con el derecho al honor y al buen nombre; 3) medidas de no repetición, tienen como objetivo que los hechos que constituyeron la violación de derechos no se repitan; 4) medidas de compensación, es una indemnización material que busca compensar las consecuencias patrimoniales de las vulneraciones cometidas; y 5) medidas de rehabilitación, son aquellas que toman las aflicciones tanto físicas como psicológicas de las víctimas de vulneración de derechos constitucionales. La Corte Constitucional en su sentencia No. 017-18-SEP-CC, ha señalado respecto a la medida de compensación como la reparación material conforme a la normativa aplicable comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. Entendiéndose esto como el hecho en el que no es posible devolver el hecho

vulnerado se puede compensar económicamente en relación a los hechos que reflejan los gastos en que se ha incurrido y no pueden ser compensados de otra manera más que pecuniariamente; expresando la misma Corte Constitucional que la compensación opera como una forma de medida de reparación económica orientada esencialmente a conseguir la plena restitución de las pérdidas materiales ocasionadas al sujeto cuyos derechos se han vulnerado, recuperar los gastos de carácter judicial y extrajudicial ocasionados para hacer valer sus derechos ante la administración de justicia o recuperar los recursos perdidos o se pueden perder como consecuencia de la vulneración de un derecho. (sentencia No. 273-15-SEP-CC, caso No. 0528-11-EP de 19 de agosto de 2015). Se han presentado como *amicus curiae* los señores MORALES GALEAS MIGUEL ANGEL, SALAZAR COBOS ROMEL AQUILES y RAMIREZ ENCALADA JORGE PATRICIO; quienes refieren que fueron dados de baja con el mismo Acuerdo Ministerial y en las mismas condiciones que el accionado de esta causa, razón por la cual solicitan que la sentencia de dicte con efectos inter comunis. La Corte Constitucional ecuatoriana ha señalado que el efecto inter comunis alcanzan y benefician a terceros que, no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción; el *amicus curiae* es la persona que mantiene un interés indirecto en el proceso constitucional, ya que sólo puede aportar fundamentos jurídicos para ayudar a resolver al juez pudiendo estar o apoyar a una u otra parte; lo cual quiere decir que no puede aportar prueba; entonces mal podría dictarse la sentencia con efecto inter comunis en favor de los *amicus curiae*; siendo que los mismos pueden acudir por sus propios derechos e instaurar las acciones que se crean asistidos. DECISION: Por lo expuesto, al haberse configurado para la suscrita los requisitos de procedencia de la presente Acción de Protección señalados, siendo que se ha evidenciado la vulneración de derechos reconocidos en la Constitución, descartando que la vía administrativa u ordinaria judicial sea la más eficaz y adecuada; de conformidad a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, una vez apreciadas las pruebas y alegaciones de acuerdo a las reglas de la sana crítica, y por las consideraciones expuestas, en uso de las atribuciones conferidas por la normativa constitucional vigente, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA ACEPTA PARCIALMENTE LA ACCIÓN DE PROTECCION propuesta MILTON ESTALIN REY CELI, en contra del MINISTERIO DEL INTERIOR y MINISTERIO DE GOBIERNO; en consecuencia se dispone: 1) Declarar que se ha vulnerado el derecho al debido proceso contemplado en el artículo 76.1, 3, 76.7. literales a), b), c) 1) y la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82, de la Constitución de la República, consecuentemente el derecho a la igualdad formal y la igualdad material y la no discriminación. 2) como medidas de reparación se dispone: a) Dejar sin efecto el Acuerdo Ministerial Nro. 4421 de fecha 9 de junio de 2014 y sus anexos en la parte aludida al accionante MILTON ESTALIN REY CELI; así como las resoluciones informes que sirvieron de base para su emisión. b) Una compensación económica de USD \$. 15.000,00 (QUINCE MIL DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA), que debe cancelar la parte accionada MINISTERIO DEL INTERIOR y MINISTERIO DE GOBIERNO en el término de 45 días contados a partir de la notificación de esta sentencia. c) Disculpas públicas al señor

MILTON ESTALIN REY CELI, que serán publicadas en todas las redes y medios de comunicación oficiales del Ministerio del Interior, Ministerio de Gobierno y de la Policía Nacional por el tiempo de 30 días d) Publicar un extracto de esta sentencia en el banner principal de la página web del Ministerio del Interior, Ministerio de Gobierno y Policía Nacional durante 30 días, cuyo extracto será emitido por esta judicatura en el momento oportuno. 3) De conformidad a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se delega el seguimiento del cumplimiento de la sentencia a la Defensoría del Pueblo, para el efecto se remitirá el correspondiente oficio. 4) Ejecutoriada que sea esta sentencia se remitirá copia certificada a la Corte Constitucional de conformidad a lo establecido en el artículo 86 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo establecido en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. 5) Las partes procesales en audiencia han presentado el recurso de Apelación de la decisión; por lo que se dispone remitir en forma inmediata el proceso a la Corte provincial de Justicia de Pichincha. Se deja constancia que debido a los cambios en la forma de trabajo y la prevalencia de los medios telemáticos, por la emergencia sanitaria que rige en el país, a fin de precautelar los derechos fundamentales como la integridad, la vida y la salud de los usuarios, abogados y operadores de justicia; este acto procesal se notifica únicamente a través de los correos y casilleros electrónicos señalados a las partes procesales, y no a los casilleros físicos; con fundamento en el artículo 66 del COGEP. NOTIFIQUESE, REMITASE Y CUMPLASE.-

PEREZ JEREZ ALEXANDRA PAULINA

SECRETARIA