



Juicio No. 17201-2023-00002

JUEZ PONENTE: PACHECO CABRERA JUANA NARCISA, JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA
AUTOR/A: PACHECO CABRERA JUANA NARCISA
SALA ESPECIALIZADA DE LO PENAL, PENAL MILITAR, PENAL POLICIAL Y TRÁNSITO DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA. Quito, viernes 15 de mayo del 2026, a las 12h23.

VISTOS.- El Tribunal Ad-quem acorde a la acta de sorteo (fs.2), se encuentra integrado por la doctora Juana Narcisa Pacheco Cabrera (Ponente), doctor Marco Patricio Navarrete Sotomayor y doctora Inés Maritza Romero Estévez, conformándose así el Tribunal Quinto de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, convertidos en Jueces constitucionales para conocer y resolver el presente recurso de apelación interpuesto por el accionante, señor **NELSON GUILLERMO MUÑOZ REVELO**, en contra de la sentencia dictada a viernes 10 de marzo del 2023, a las 17h06, por el doctor Winston Juan Pillalaza Lincango, Juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Cayambe de la Provincia de Pichincha. Siendo el estado procesal el de resolver, para hacerlo se considera:

PRIMERO: COMPETENCIA.- Este Tribunal de Alzada tiene potestad jurisdiccional y competencia para conocer y resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte del accionante, señor **NELSON GUILLERMO MUÑOZ REVELO**, de conformidad con lo previsto en el segundo inciso, numeral 3 del artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE), en concordancia con lo previsto en el numeral 8 del artículo 8 y artículo 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (en adelante LOGJCC); y, conforme lo establecido en el numeral 1 del artículo 208 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ).

SEGUNDO: VALIDEZ PROCESAL.- En la tramitación de la presente causa se han observado las garantías básicas del debido proceso constitucional y legal, como lo establecen los artículos 75, 76, 86, 168.6 y 169 de la CRE; y, artículo 8 y siguientes de la LOGJCC, por lo que se declara su validez.-

TERCERO: ANTECEDENTES.-

3.1.- Resumen del contenido de la demanda del accionante:

El señor **Nelson Guillermo Muñoz Revelo**, en calidad de accionante, presentó acción de protección constitucional alegando la **vulneración de varios derechos fundamentales** como consecuencia de su separación del servicio activo de la Policía Nacional, dispuesta mediante **Acuerdo Ministerial No. 5395 de 9 de marzo de 2015**, emitido por el entonces Ministro del Interior.

En su escrito de demanda, el accionante sostuvo que fue injustamente excluido de la institución policial **sin mediar proceso administrativo, disciplinario o sumario alguno**, y sin que se le haya garantizado el ejercicio del **derecho a la defensa**, contravino a lo dispuesto en el **artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador**.

Asimismo, alegó que su separación se sustentó **exclusivamente en la existencia de un proceso penal en fase de instrucción fiscal**, iniciado a raíz de una denuncia presentada en su contra por el ciudadano Luis Eduardo Vera Carvajal, quien había sido previamente condenado por una denuncia interpuesta por el hermano del accionante. El proceso penal contra el accionante, culminó con **auto de sobreseimiento definitivo**, emitido el 29 de julio de 2015, lo que, -a criterio del accionante-, evidencia la **falta de justificación para su desvinculación** y la consecuente **violación del principio de presunción de inocencia**.

Además, argumentó que la Resolución Ministerial fue emitida con base en la **Resolución No. 2015-087-CsG-PN del Consejo de Generales de la Policía Nacional**, órgano que **carecería de competencia legal para proponer ni resolver desvinculaciones de personal del nivel subalterno**, atribución que correspondería al Consejo de Clases y Policías, conforme a la Ley de Personal de la Policía Nacional.

El accionante denunció también la **ausencia de motivación sustancial** en el acto administrativo impugnado, señalando que no se indicaron de forma clara las razones jurídicas y fácticas que fundamentaran su exclusión, ni se individualizó su conducta, lo que -a su criterio- transgrede la **garantía constitucional de motivación de los actos administrativos** (artículo 76.7.1 CRE). En este contexto, el accionante estimó que el acto lesivo vulneró los siguientes derechos constitucionales: **Derecho al debido proceso**, en sus dimensiones de defensa y motivación (artículo 76 CRE); **Derecho a la presunción de inocencia** (artículo 76.2 CRE); **Derecho al trabajo** (artículo 33 y 66 numeral 17 CRE); **Derecho a la seguridad jurídica** (art. 82 CRE).

Con base en lo anterior, el accionante solicitó que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales y que se ordene, como **medidas de reparación integral**, lo siguiente:

- La **exclusión de su nombre** del Acuerdo Ministerial No. 5395;
- Su **reintegro al servicio activo de la Policía Nacional**, con el grado de **Cabo Primero**

- **de Policía** y con las mismas funciones desempeñadas hasta la fecha de su separación;
- El **reconocimiento y pago de todas las remuneraciones, beneficios laborales y derechos** dejados de percibir desde la fecha de su desvinculación hasta su efectiva reincorporación.

CUARTO: RESOLUCIÓN DEL JUEZ A QUO.-

Mediante sentencia dictada el 10 de marzo de 2023, el Juez de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Cayambe, resolvió negar la acción de protección constitucional interpuesta por el ciudadano Nelson Guillermo Muñoz Revelo, al considerar que no se configuraron las condiciones jurídicas necesarias para su procedencia, conforme a la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

4.1. Sobre la improcedencia de la acción de protección:

El Juez concluyó que la pretensión del accionante se refería al control de legalidad de un acto administrativo el Acuerdo Ministerial No. 5395 de 9 de marzo de 2015, y no a una verdadera vulneración de derechos constitucionales protegibles mediante acción de protección. En ese sentido, argumentó que el artículo 40 de la LOGJCC, exige que la acción de protección proceda únicamente cuando se verifique la vulneración de un derecho constitucional y no exista otra vía judicial eficaz e idónea para obtener tutela.

Consideró que el accionante contaba con mecanismos adecuados en la vía contencioso-administrativa, los cuales no fueron agotados, y que la inconformidad planteada no superaba el umbral de una lesión constitucional directa, sino que se trataba de una impugnación de un acto administrativo derivado de una política institucional interna.

Cita del fallo: *“Esta acción de protección no puede referirse a temas en los cuales se discuta asuntos de mera legalidad, que puedan ser analizados y resueltos por los órganos de jurisdicción regular, en los cuales no se encuentren directamente involucrados derechos fundamentales.”*

4.2. Sobre el derecho al debido proceso y la defensa:

El Juez sostuvo que el accionante no fue privado de su derecho a la defensa, pues fue notificado personalmente con el acto administrativo impugnado (el Acuerdo Ministerial No. 5395), y que no se probó que se le haya impedido ejercer medios de defensa en sede administrativa o judicial. Alegó que, conforme al artículo 76 numeral 7 de la Constitución, el debido proceso implica la oportunidad de ser oído, lo cual se cumplió con la notificación del acto.

4.3. Sobre la presunción de inocencia:

El Juzgador argumentó que no se vulneró el principio de presunción de inocencia, ya que en el momento en que se adoptó la decisión ministerial de separación, el accionante se encontraba formalmente vinculado a un proceso penal, esto es, existía una instrucción fiscal vigente. En ese contexto, la entidad accionada, Policía Nacional-, actuó en el ejercicio de su discrecionalidad institucional y conforme a sus normas internas, sin que exista un pronunciamiento judicial firme que descalificara esa actuación en ese momento.

4.4. Sobre la motivación del acto administrativo:

Respecto al principio de motivación de los actos administrativos consagrado en el artículo 76 numeral 7 letra l) de la CRE, el juez sostuvo que el Acuerdo Ministerial No. 5395 sí contenía referencias normativas y fácticas suficientes, haciendo alusión a la situación jurídica del servidor policial y a los informes institucionales que justificaban su separación. Por tanto, concluyó que no se trataba de un acto inmotivado o arbitrario, sino de una resolución válida en el marco del régimen disciplinario de la Policía Nacional.

4.5. Sobre los derechos al trabajo y a la seguridad jurídica:

El Juez sostuvo que la desvinculación del accionante no constituyó una violación del derecho al trabajo, puesto que el acceso al empleo público no garantiza estabilidad absoluta, y su mantenimiento está condicionado al cumplimiento de requisitos legales y administrativos específicos, conforme a las normas especiales aplicables al personal policial. De igual forma, sostuvo que el acto se dictó conforme a normas claras y públicas (entre ellas, el Acuerdo Ministerial No. 4426 y el Reglamento de la Ley de Personal de la Policía Nacional), por lo cual no se quebrantó el principio de seguridad jurídica.

4.6. Conclusión del Juez de primera instancia:

En función de los argumentos expuestos, el Juez concluyó que, la acción no cumplía con los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC; también que se configuraban varias causales de improcedencia, conforme al artículo 42 numerales 1, 3 y 4 del mismo cuerpo legal. A criterio del Juez A quo, el accionante no demostró una afectación directa, real y verificable de derechos constitucionales, y su pretensión se enmarcaba en el ámbito del control de legalidad de actos administrativos.

En consecuencia, resolvió negar, por improcedente, la acción de protección propuesta por el señor NELSON GUILLERMO MUÑOZ REVELO. Se dejó constancia de que el accionante interpuso recurso de apelación verbal en la misma audiencia, en los términos del artículo 24 de la LOGJCC.

QUINTO: FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN.- MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.-

De conformidad con lo previsto en el artículo 76, numeral 7, literal L, de la Constitución de la República del Ecuador, que ordena: *“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 consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”*.

El artículo 86 de la Constitución de la República del Ecuador, refiere los principios comunes de las garantías jurisdiccionales, en particular quiénes pueden ejercerlas, la competencia de los Jueces que conocen estas acciones, los procedimientos pertinentes incluyendo medidas cautelares, audiencia, pruebas, sentencia y apelación, ejecución de las sentencias, las sanciones por su incumplimiento y su eventual revisión por parte de la Corte Constitucional.

El artículo 88 ibídem dice: *“(...) la acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”*.

El artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala: *“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”*, y el artículo 40 del precitado cuerpo legal, estatuye los requisitos de procedencia de la acción de protección; son tres circunstancias particulares en las cuales puede proponerse una acción de protección: Violación de un derecho constitucional: *“... esto es que la autoridad pública o persona particular haya menoscabado, vulnerado o causado daño a un derecho de una o varias personas. Que los efectos de esta acción u omisión de autoridad pública o persona particular produjeran un detrimento en el goce de un derecho constitucional. Si no puede verificarse la existencia de un daño, producto de la*

vulneración de un derecho constitucional, la acción de protección no procede". "Las garantías constitucionales son efectivas para el ejercicio y defensa de los derechos constitucionales; sirven para prevenir, cesar o corregir la vulneración de un derecho reconocido y protegido por la Constitución" (Libro Nueva Justicia Constitucional Neoconstitucionalismo, Derechos y Garantías, Dr. Colón Bustamante Fuentes, Editorial Jurídica del Ecuador, Tomo I, Pág. 209).

El artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional contempla que *"Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación (...). Salvo los casos en que esta ley dispone lo contrario, la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, se regulan de conformidad con este capítulo"*.

Lo esencial en esta acción de protección es que procede siempre y cuando se vulnere un derecho constitucional.

La ley referida establece requisitos para su presentación y procedencia, el artículo 40 de la (LOGJCC) exige: a) Que exista violación de un derecho constitucional. Tal y como ha señalado Juan Montaña Pinto en su artículo *"Aproximación a los elementos básicos de la Acción de Protección"* Apuntes de derecho procesal constitucional, T.2. Corte Constitucional- "para que proceda la acción de protección, la vulneración del derecho necesariamente debe afectar el "contenido constitucional" del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado [...]"; b) Que la vulneración se haya dado por acción u omisión de autoridad pública no judicial o de un particular de conformidad con lo establecido en la Constitución; y, c) Que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, lo que significa que el derecho vulnerado no debe estar amparado por alguna de las otras garantías jurisdiccionales contempladas en la Constitución o mediante acciones específicas en la vía judicial ordinaria.

Respecto a los requisitos de procedencia y legitimación pasiva de acciones de protección presentadas contra particulares, el artículo 41 numerales 4 y 5 ídem dicen: Art. 41.- La acción de protección procede contra: 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del

sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicio públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoquen daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona. Ante los requisitos de procedibilidad, además la LOGJCC ha dispuesto varias causales de improcedencia (Art. 42): 1) Que no exista vulneración de derechos constitucionales; 2) Que el acto administrativo que se demanda pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz; y, 3) Que la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. Artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República: “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. (...) Sus decisiones tendrán carácter vinculante.

SEXTO: ANALISIS DEL TRIBUNAL AD- QUEM.-

Este Tribunal de Alzada, en calidad de Órgano competente para conocer la presente causa en segunda instancia, de conformidad con lo establecido en el artículo **86 numeral 5** de la **Constitución de la República del Ecuador** y el artículo **25 numeral 1** de la **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)**, procede a realizar el análisis del recurso de apelación interpuesto por el ciudadano **NELSON GUILLERMO MUÑOZ REVELO**, respecto de la sentencia dictada por el Juez de primera instancia el 10 de marzo de 2023, que negó la acción de protección propuesta.

6.1. Sobre la naturaleza del acto impugnado y la competencia constitucional:

El acto objeto de impugnación en el presente proceso es el **Acuerdo Ministerial No. 5395**, expedido el **9 de marzo de 2015** por el entonces Ministro del Interior, mediante el cual se dispuso la **separación definitiva del señor Nelson Guillermo Muñoz Revelo del servicio activo de la Policía Nacional**. Tal decisión administrativa se sustentó en la inclusión del accionante en una nómina de servidores presuntamente involucrados en procesos penales, elaborada por el Consejo de Generales de la Policía Nacional.

Este acto tiene la naturaleza jurídica de **acto administrativo sancionador**, por cuanto genera consecuencias negativas directas y definitivas sobre los derechos del servidor público, especialmente sobre su **derecho al trabajo, estabilidad laboral, reputación profesional y continuidad en la carrera policial**. En efecto, al disponer la desvinculación de un servidor policial por supuesta afectación a la imagen institucional derivada de un proceso penal no concluido, se le impone de facto una sanción sin mediar procedimiento disciplinario previo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo **86 numeral 1** de la **Constitución de la República del Ecuador**, las garantías jurisdiccionales son procedentes contra **actos u omisiones de**

autoridad pública que vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales. En este contexto, si bien el Acuerdo Ministerial impugnado puede ser calificado como un acto administrativo, lo cierto es que su contenido y efectos **tienen una dimensión constitucional directa**, al comprometer derechos sustantivos del accionante y no limitarse a un mero aspecto de legalidad formal.

La jurisprudencia de la **Corte Constitucional del Ecuador** ha reconocido que la justicia constitucional **no se encuentra excluida cuando se impugna un acto administrativo**, siempre que se alegue y se acredite la afectación concreta y actual de derechos fundamentales. Así lo ha sostenido, entre otras, en la **Sentencia No. 002-10-SAN-CC**, en la que se estableció que: *“La existencia de una vía ordinaria para impugnar actos administrativos no excluye la procedencia de la acción de protección cuando se alegue la afectación de derechos constitucionales que no puedan ser eficazmente protegidos mediante dicha vía, o cuando la afectación sea directa, inmediata y real.”*

Por tanto, **la competencia de los jueces constitucionales no se restringe por la existencia de vías paralelas o especializadas**, máxime si se verifica que el acto impugnado ha sido dictado sin observar garantías esenciales del debido proceso, como la presunción de inocencia, la motivación adecuada o el derecho a la defensa.

En el caso que nos ocupa, el Acuerdo Ministerial No. 5395, **trasciende el marco de la legalidad ordinaria y afecta directamente el contenido esencial de derechos fundamentales**, por lo cual este Tribunal se declara **plenamente competente para conocer y resolver la presente acción de protección**, conforme a lo previsto en los artículos 86 numeral 5 de la CRE y 25 numeral 1 de la LOGJCC.

6.2. Sobre la afectación al derecho al debido proceso (Art. 76 CRE):

El artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador establece que en todo proceso en el que se determinen derechos u obligaciones de cualquier orden, se deberá garantizar el derecho al debido proceso, entendiendo este como el conjunto de garantías mínimas que permiten a las personas ejercer adecuadamente su defensa y controlar la legalidad de las decisiones adoptadas por autoridades públicas.

De manera específica, el numeral 1 del artículo 76 consagra que *“toda persona tiene derecho al acceso a la justicia, a ser oída en igualdad de condiciones y con el respeto al derecho a la defensa”*. El numeral 7, por su parte, dispone que toda persona tiene derecho a ser notificada con la iniciación del procedimiento, conocer las pruebas en su contra, controvertirlas, presentar descargos y hacer uso de todos los medios probatorios pertinentes.

En el presente caso, se verifica que el accionante fue separado del servicio activo de la Policía Nacional mediante el Acuerdo Ministerial No. 5395 de 9 de marzo de 2015, sin que conste en el expediente administrativo la realización de un procedimiento disciplinario previo, ni la

existencia de una resolución emitida por el órgano competente, en este caso el Consejo de Clases y Policías, conforme lo disponía la normativa vigente, específicamente la Ley de Personal de la Policía Nacional y su reglamento.

Tampoco se evidencia que el señor Muñoz Revelo haya sido notificado previamente con la apertura de una investigación administrativa, ni que se le haya conferido oportunidad real y efectiva de ejercer su derecho a la defensa, presentar pruebas o formular contradicciones ante los hechos o fundamentos que motivaron su desvinculación.

La actuación de la administración, basada en la sola existencia de una instrucción fiscal en curso (que posteriormente concluyó con sobreseimiento definitivo), y sin sustanciar un procedimiento contradictorio, configura una vulneración directa del derecho al debido proceso, particularmente en su dimensión de derecho a la defensa, al haberse producido una decisión sancionatoria sin las garantías mínimas previstas por el orden constitucional.

Este Tribunal recuerda que la Corte Constitucional ha señalado en la Sentencia No. 050-20-SEP-CC que: *“El respeto del debido proceso y del derecho a la defensa es de aplicación obligatoria en toda actuación de la administración pública, incluyendo la adopción de medidas disciplinarias, por lo que resulta inconstitucional cualquier decisión que afecte derechos de las personas sin haberse respetado las garantías procesales mínimas.”*

Por tanto, en el caso concreto, se evidencia que el acto administrativo impugnado fue emitido al margen del procedimiento reglado, con desconocimiento del principio de legalidad y en franca transgresión del derecho al debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución, lo que justifica la intervención de esta jurisdicción constitucional para reparar tal afectación.

6.3. Presunción de inocencia (art. 76 numeral 2 CRE):

El artículo 76 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: *“Se presumirá la inocencia de toda persona y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.”*

Este principio, de jerarquía constitucional, es un pilar fundamental del Estado de derecho y resulta aplicable no solo en el ámbito penal, sino en todo procedimiento administrativo sancionador que pueda derivar en consecuencias gravosas para la persona, conforme lo ha reiterado la Corte Constitucional en sentencias como la No. 084-13-SEP-CC, y No. 054-18-SEP-CC.

En el caso que se analiza, el señor Nelson Guillermo Muñoz Revelo fue separado de manera definitiva del servicio activo de la Policía Nacional mediante Acuerdo Ministerial No. 5395 de 9 de marzo de 2015, fundado exclusivamente en su vinculación a una causa penal en etapa de instrucción fiscal, es decir, sin que exista pronunciamiento jurisdiccional firme que lo declare responsable penalmente.

Posteriormente, dentro de dicha causa penal, el 29 de julio de 2015, se dictó auto de sobreseimiento definitivo a favor del accionante, lo que ratifica la inexistencia de elementos de convicción suficientes para sostener su vinculación penal, y por tanto, refuerza el carácter anticipado, injustificado y violatorio del acto administrativo de desvinculación.

En consecuencia, la desvinculación basada en una simple sospecha penal, antes de que se determine la responsabilidad en sede judicial, constituye una anticipación de culpabilidad, incompatible con el principio de presunción de inocencia, transformando a la administración pública en un Juez de Hecho, sin competencia para adelantar sanciones de carácter penal o disciplinario, sin resolución judicial ni procedimiento contradictorio.

La Corte Constitucional, en la Sentencia No. 050-20-SEP-CC, estableció que: *“Ninguna autoridad administrativa puede adoptar decisiones sancionatorias o limitativas de derechos con base en una investigación penal en curso, mientras no exista una sentencia condenatoria firme que justifique objetivamente tal determinación.”*

Asimismo, la jurisprudencia interamericana ha reconocido, en el mismo sentido, que la presunción de inocencia rige en todos los ámbitos del derecho, incluyendo el disciplinario, como se desprende de la Opinión Consultiva OC-18/03, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso concreto, el accionante fue tratado como responsable de una infracción penal, sin haber sido vencido en juicio, y fue excluido de su carrera profesional por el simple hecho de estar investigado, lo que constituye una forma de sanción implícita, con efectos irreversibles sobre su honor, estabilidad y reputación funcional, sin que medie sentencia ejecutoriada que respalde tal medida.

Por tanto, este Tribunal de Alzada concluye que sí existió una vulneración directa y comprobada del principio constitucional de presunción de inocencia, consagrado en el artículo 76 numeral 2 de la Constitución, lo que vicia de nulidad el acto administrativo impugnado y habilita la intervención de la jurisdicción constitucional para ordenar la reparación correspondiente.

6.4. Motivación insuficiente del acto administrativo (art. 76.7.I CRE):

El **artículo 76 numeral 7 literal I** de la **Constitución de la República del Ecuador** establece que toda persona tiene derecho a que **las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas**, esto es, que en ellas se expongan de forma clara las **normas jurídicas aplicables y la valoración objetiva de los hechos relevantes**, con su correspondiente fundamentación.

La motivación **no constituye una formalidad vacía**, sino una garantía sustancial del debido proceso. Su finalidad es **permitir el control ciudadano y jurisdiccional** sobre la legalidad y razonabilidad de los actos estatales, evitando la arbitrariedad administrativa. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que **un acto inmotivado o con motivación aparente**

equivale a una decisión nula, al vulnerar el derecho al debido proceso.

En el presente caso, el **Acuerdo Ministerial No. 5395 de 9 de marzo de 2015**, mediante el cual se dispuso la separación definitiva del accionante Nelson Guillermo Muñoz Revelo de la Policía Nacional, **carece de motivación suficiente**, ya que únicamente se limita a **hacer referencia a informes institucionales genéricos**, sin exponer el contenido sustantivo de los mismos. No **identifica ni valora individualizadamente** las circunstancias específicas que justificarían la desvinculación del accionante. Basa su decisión **únicamente en la existencia de una causa penal en trámite**, sin razonar cómo ese dato, —sin resolución judicial—, resulta suficiente para una medida de tal gravedad.

La Corte Constitucional ha fijado los **tres elementos esenciales que debe contener una motivación válida**, los cuales son: **Razonabilidad** (la decisión debe estar fundada en normas y hechos pertinentes), **Lógica** (debe existir una conexión coherente entre los hechos, las pruebas y las normas aplicadas), y **Comprensibilidad** (el contenido de la resolución debe ser claro y entendible para el destinatario). Es así que, la Corte Constitucional del Ecuador, ha sido clara en determinar que *“Para determinar la falta de motivación no se requiere que falten los tres elementos de manera conjunta; basta con la ausencia de uno de ellos para que el acto o sentencia sea inconstitucional.”* (Corte Constitucional, Sentencia No. **050-20-SEP-CC**).

En este caso, la motivación del Acuerdo Ministerial No. 5395, **incumple los tres parámetros**, puesto que no **es razonable**, pues específicamente en el caso del legitimado activo, se fundamenta en un proceso penal que terminó en sobreseimiento definitivo; no cuenta con lógica, ya que omite la evaluación concreta de la conducta profesional del servidor policial; y, **no es comprensible**, dado que se presenta como una decisión en masa, basada en una nómina de funcionarios, sin análisis individual.

Además, el acto administrativo en cuestión, **omitió valorar principios como el de proporcionalidad, legalidad y presunción de inocencia**, cuya invocación y ponderación era obligatoria, al tratarse de una medida tan gravosa, que afectaba directamente la carrera y derechos laborales de un servidor público.

De igual forma, debe considerarse que el órgano que propuso la separación,- El Consejo de Generales de la Policía Nacional-, **carecía de competencia sancionadora sobre personal del nivel subalterno de tropa**, como lo es el grado de Cabo Primero, ostentado por el accionante. Esta ausencia de competencia **no fue advertida ni razonada en el acto administrativo**, lo que refuerza su falta de motivación sustancial.

Por tanto, este Tribunal concluye que el acto impugnado **no satisface los estándares mínimos de motivación exigidos por la Constitución y la jurisprudencia constitucional vinculante**, lo que conlleva su invalidez por afectación al **derecho al debido proceso en su garantía de motivación** (Art. 76.7.1 CRE).

6.5. Vulneración de derechos:

a) Derecho al trabajo (artículos 33 y 66 numeral 17 de la CRE).-

La Constitución de la República del Ecuador reconoce el trabajo como un derecho y un deber social (Art. 33 CRE), y garantiza a toda persona el derecho a desarrollar actividades remuneradas en condiciones de dignidad y estabilidad (Art. 66 numeral 17 CRE). Estos principios no solo consagran el acceso al empleo, sino también la protección frente a desvinculaciones arbitrarias o ilegales, en especial tratándose de servidores públicos sometidos a regímenes especiales como el policial.

En el caso concreto, el accionante fue separado del servicio activo mediante el Acuerdo Ministerial No. 5395, sin que se haya tramitado previamente un procedimiento disciplinario contradictorio ante el órgano competente; y, sin que exista una sentencia judicial condenatoria en firme, que justifique la medida adoptada.

Además, se ha demostrado que la desvinculación fue consecuencia de una supuesta causal disciplinaria, fundada en una investigación penal no concluida, que finalizó posteriormente con sobreseimiento definitivo. Al accionante no se le permitió ejercer el derecho a la defensa en sede administrativa antes de la decisión. Así mismo, se comprobó que el acto fue emitido de forma masiva, a través de una nómina elaborada por una instancia no competente (el Consejo de Generales), lo cual vicia su legalidad y lesiona garantías mínimas de estabilidad y dignidad en el empleo público.

Por lo tanto, al haberse vulnerado el procedimiento legal para separar a un servidor policial y al haberse producido la decisión en condiciones de arbitrariedad, este Tribunal concluye que sí existió vulneración del derecho al trabajo en su contenido esencial, configurándose un acto de desvinculación contrario a los principios constitucionales de legalidad, razonabilidad y estabilidad.

b) Seguridad jurídica (Art. 82 de la CRE).-

El artículo 82 de la Constitución dispone que: *“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.”* En el presente caso, la separación del accionante no observó las normas claras y públicas previstas en la Ley de Personal de la Policía Nacional, en particular las que regulaban los procedimientos de situación a disposición, investigación disciplinaria y sanción por faltas graves o de tercera clase, como los artículos 53, 54, 55, 125 y 126 del régimen especial aplicable.

Tampoco se respetó la competencia orgánica establecida para la sanción de personal del nivel subalterno, que corresponde al Consejo de Clases y Policías, no al Consejo de Generales de la Policía Nacional. Esta desviación de competencia vulnera el principio de legalidad y rompe la cadena de validez del acto administrativo, afectando de forma directa la seguridad jurídica del

servidor público.

La Corte Constitucional, en la Sentencia No. 221-20-SEP-CC, enfatizó que: *“El principio de seguridad jurídica implica, entre otras cosas, que las autoridades actúen dentro del marco de sus competencias y conforme a procedimientos legalmente establecidos. La inobservancia de estos requisitos esenciales invalida los actos administrativos por vulneración de derechos fundamentales.”* Así, al haberse separado al accionante sin seguir el procedimiento preestablecido, sin resolución emitida por autoridad competente y sin causa objetiva sustentada en derecho, el acto impugnado constituye una clara afectación al principio de seguridad jurídica, lo que refuerza su carácter inconstitucional.

De lo anotado, este Tribunal de Alzada concluye que la desvinculación del accionante vulneró no solo sus garantías procesales, sino también su derecho sustantivo al trabajo y su derecho a la seguridad jurídica, ambos protegidos expresamente en el texto constitucional, lo que legitima la intervención de esta jurisdicción constitucional para reparar la afectación sufrida.

c) Debido proceso (art. 76 numeral 7 de la CRE).-

Este Tribunal, en ejercicio de su potestad de control constitucional y conforme al artículo **86 numeral 5 de la Constitución** y el artículo **25 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC)**, ha constatado que el acto administrativo impugnado, esto es, el **Acuerdo Ministerial No. 5395, de 9 de marzo de 2015**, ha sido emitido con **inobservancia de garantías básicas del debido proceso**, afectando con ello el núcleo esencial de los derechos constitucionales del accionante.

De acuerdo con el **artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador**, el debido proceso no solo rige para el ámbito penal, sino para **toda actuación administrativa o judicial que determine derechos u obligaciones de cualquier orden**. Este precepto impone obligaciones concretas a la administración pública, entre ellas:

- Notificar el inicio del procedimiento;
- Garantizar el derecho a ser oído en igualdad de condiciones;
- Permitir la contradicción de las pruebas;
- Respetar la competencia del órgano decisor;
- Motivar adecuadamente las resoluciones que limiten derechos.

En el caso que se analiza, el Ministerio del Interior expidió el Acuerdo Ministerial No. 5395, sin haber instaurado un **procedimiento administrativo previo** que garantice al accionante el **derecho a presentar sus descargos, ofrecer prueba, ser oído y ejercer plenamente su derecho a la defensa**. No se convocó audiencia alguna ni se activó el órgano disciplinario competente, —en este caso, el **Consejo de Clases y Policías**, conforme a la Ley de Personal de la Policía Nacional—, sino que la decisión se fundó en un informe policial y en una recomendación del **Consejo de Generales**, que **carecía de competencia sancionadora sobre**

personal subalterno.

Esta actuación administrativa produjo **efectos definitivos y lesivos**: la desvinculación del accionante del servicio policial, con la consiguiente pérdida de su carrera, estabilidad y derechos laborales acumulados, sin que se le haya conferido oportunidad real de defenderse.

La Corte Constitucional, en su **Sentencia No. 050-20-SEP-CC**, ha sido enfática al señalar que: *“Toda persona tiene derecho a la defensa desde el primer momento en que se le atribuye la comisión de una conducta presuntamente irregular o sancionable. El debido proceso es exigible incluso en sede administrativa, máxime cuando se trata de medidas que afectan el empleo y la honra del servidor público.”*

Adicionalmente, la ausencia de contradicción y de juicio previo, vulnera no solo el artículo 76 numerales 1 y 7 de la Constitución, sino también los principios del artículo **11 numeral 3** de la CRE, conforme al cual las autoridades públicas **deben garantizar los derechos y aplicar el principio de favorabilidad** en caso de duda sobre su alcance o interpretación.

En el caso concreto, el accionante fue separado con base en una **sospecha penal no probada**, sin que existiera una investigación administrativa disciplinaria ni posibilidad de ejercer su defensa. Esta situación configura una **grave omisión procesal** que convierte el acto administrativo en **arbitrario e inconstitucional**.

Este Tribunal de Alzada reitera que **el respeto al procedimiento es condición de validez de todo acto administrativo que restrinja derechos fundamentales**, y que el **derecho al debido proceso se erige como límite infranqueable al ejercicio del poder público**. Cualquier afectación a la carrera pública de un servidor debe fundarse en una decisión tomada **por órgano competente**, previa sustanciación contradictoria y con respeto a las garantías sustanciales y formales que exige el ordenamiento jurídico vigente.

Por lo tanto, este Tribunal concluye que el Acuerdo Ministerial No. 5395, **violó el derecho constitucional al debido proceso** del accionante, al haber sido emitido sin sustento procedimental, sin competencia legal del órgano proponente, y sin respetar la garantía esencial del derecho a la defensa.

d) Motivación constitucional: vulneración del derecho a la motivación (art. 76.7.1 CRE).-

La Constitución de la República del Ecuador reconoce, como garantía esencial del debido proceso, el **derecho a la motivación de las resoluciones de los poderes públicos**, establecido expresamente en el **artículo 76 numeral 7, literal I)**, en los siguientes términos: *“El derecho al debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, e incluirá, entre otras, las siguientes garantías: (...) I) A que las resoluciones de los poderes públicos sean motivadas. Se considerará motivada toda resolución que contenga una explicación clara, lógica y completa de la valoración de los hechos, las pruebas y las normas jurídicas aplicadas.”*

Esta garantía constitucional **no se limita a una exigencia formal**, sino que constituye un **requisito sustancial de validez de los actos administrativos**, por cuanto permite el **control judicial y ciudadano** de la legalidad y razonabilidad del acto; la **comprensión clara** de las razones que justifican su emisión; y la **protección frente a la arbitrariedad** del poder público.

En el presente caso, el **Acuerdo Ministerial No. 5395 de 9 de marzo de 2015**, emitido por el entonces Ministro del Interior, dispuso la **separación definitiva del señor Nelson Guillermo Muñoz Revelo del servicio activo de la Policía Nacional**, sin contener una exposición razonada, individualizada y suficiente de los fundamentos fácticos y jurídicos que motivaron tal decisión.

Este Tribunal de Alzada, una vez revisado el expediente venido en grado, considera que la resolución impugnada **no expone hechos concretos ni circunstancias personales del accionante** que justifiquen la medida; **se limita a mencionar su inclusión en una nómina genérica** remitida por el Consejo de Generales, órgano que además carecía de competencia sancionadora sobre personal subalterno; **omite analizar la naturaleza provisional de la investigación penal en curso** al momento de la expedición del acto, y no considera el posterior **sobreseimiento definitivo** que ratificó la inexistencia de responsabilidad penal del accionante; y **no desarrolla el análisis de proporcionalidad** ni cita norma legal específica que le permita al Ministerio del Interior desvincular directamente a un servidor policial sin sustanciación disciplinaria previa.

Estos vacíos evidencian que **el acto administrativo impugnado carece de motivación suficiente**, lo que, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, **equivale a una ausencia total de motivación y constituye violación directa del artículo 76.7.1 de la CRE**. La Corte Constitucional ha fijado en su jurisprudencia los **tres elementos esenciales de la motivación: Razonabilidad** (congruencia normativa y factual de la decisión); **Lógica** (coherencia entre los fundamentos invocados y la conclusión adoptada); **Comprensibilidad** (claridad y suficiencia para que el destinatario comprenda por qué y sobre qué se decide). *“La falta de cualquiera de estos tres elementos vuelve inválido el acto administrativo por falta de motivación, lo cual genera una vulneración directa al derecho al debido proceso.”* (Corte Constitucional, Sentencias Nos. **050-20-SEP-CC**, **131-13-SEP-CC** y **066-17-SEP-CC**).

En el caso bajo análisis, **ninguno de estos parámetros se encuentra satisfecho**, puesto que hay **no razonabilidad**, ya que se adopta una decisión definitiva con base en una causa penal no resuelta. Existe una evidente falta **lógica**, al omitir todo análisis de conducta o infracción concreta; y **no hay comprensibilidad**, pues el acto no permite al servidor afectado conocer las verdaderas razones de su desvinculación ni defenderse frente a ellas.

En consecuencia, este Tribunal de Alzada concluye que el **Acuerdo Ministerial No. 5395, adolece de falta de motivación constitucionalmente válida**, lo cual representa una **violación directa al derecho al debido proceso en su dimensión de motivación**, comprometiendo la

legitimidad del acto y habilitando su anulación por parte de esta jurisdicción constitucional.

SÉPTIMO: DECISIÓN.-

El acto administrativo impugnado ha menoscabado los derechos constitucionales contemplados en los artículos 33; 66, numeral 2; 76 numeral 7 literal l), 82 y 228 de la Constitución de la República, resultando la acción de protección la vía adecuada y eficaz para hacerlos valer, de conformidad con el artículo 88 de la Constitución, en concordancia con el artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Con la fundamentación que antecede, y conforme lo previsto en el artículo 24 de la LOGJCC, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Policial, Penal Militar y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

1. **ACEPTAR PARCIALMENTE** el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo, NELSON GUILLERMO MUÑOZ REVELO.
2. **REVOCAR la sentencia de primera instancia**, dictada por el Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Cayambe, de fecha 10 de marzo de 2023.
3. **DISPONER COMO MEDIDA DE REPARACIÓN INTEGRAL:**
 - Su reintegro inmediato al servicio activo de la Policía Nacional, con el grado de Cabo Primero de Policía, mismo grado que tenía a la fecha de su separación, debiendo estar sujeto a las leyes y reglamentos vigentes respecto a su idoneidad para su permanencia y ascenso, de ser el caso.
 - El ofrecimiento de disculpas públicas por parte del Ministerio del Interior, conforme lo dispone el artículo 18 de la LOGJCC.

El Tribunal considera que en relación a la reparación económica pretendida, se debe hacer el siguiente análisis: La cuantificación de la medida material de reparación integral dispuesta en este caso, debe necesariamente estar basada en criterios objetivos, que permitan que ésta guarde proporcionalidad con la vulneración de derechos en la que se origina, con el único fin de garantizar el pleno goce de derechos constitucionales. En este sentido, la medida de

reparación material, no puede provocar un enriquecimiento injustificado de la víctima. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Trujillo Oroza vs. Bolivia determinó: *“Las reparaciones, como el término lo indica, consisten en las medidas que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas. Su naturaleza y su monto dependen del daño ocasionado en los planos tanto material como inmaterial. Las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores. En este sentido, las reparaciones que se establezcan en esta Sentencia, deben guardar relación con las violaciones declaradas en la sentencia sobre el fondo (...)”*.

Nuestra Corte Constitucional, sobre las medidas de reparación, ha establecido lo siguiente: *“...En cuanto a una acción de protección, cuyo objetivo es el amparo directo y eficaz de derechos, las medidas de reparación que sean ordenadas justamente deben responder a este objetivo.”* En tal línea, el artículo 18 de la LOGJCC establece que la reparación ordenada debe procurar que las víctimas *“gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación...”*; y, el juez *“...podrá evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas”*, según lo dispone el artículo 21 de la LOGJCC, lo cual le faculta a modular tales medidas con el fin de hacerlas efectivas. Este mecanismo permite a los Jueces asegurar la ejecución de las medidas necesarias para la reparación integral en aquellos casos en los que las medidas dispuestas presenten inconvenientes en su ejecución. Por lo que el Tribunal considera que no cabe ningún tipo de indemnización económica; además el legitimado activo no ha justificado las razones por las cuales, desde su desvinculación de la Policía Nacional, en el año 2015, recién en el año 2023, presenta la demanda de garantías.

Con el objeto de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en los artículos 76, 82 y 172, inciso segundo, de la Constitución de la República del Ecuador, que garantizan el derecho al debido proceso, la seguridad jurídica y al principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia, se dispone dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 86, numeral 5, de la Constitución de la República del Ecuador, una vez ejecutoriada esta sentencia, por Secretaría, remítase una copia certificada de la misma a la Corte Constitucional.- **CÚMPLASE Y NOTIFÍQUESE.-**

FUNDAMENTACIÓN NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL APLICADA EN LA SENTENCIA

Causa Constitucional No. 17201-2023-00002

- I. Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
- II. Código Orgánico Integral Penal (COIP), Registro Oficial Suplemento No. 180, 10 de febrero de 2014.
- III. Código Orgánico General de Procesos (COGEP), Registro Oficial Suplemento No. 506, 22 de mayo de 2015.
- IV. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada el 22 de noviembre de 1969, ratificada por el Ecuador el 28 de diciembre de 1977.
- V. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 002-18-SCN-CC, caso 0013-17-CN, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 210, 10 de abril de 2018.
- VI. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 282-14-SEP-CC, caso 0268-12-EP, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 340, 9 de octubre de 2014.
- VII. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso **Mendoza y otros vs. Argentina**, Sentencia de 14 de mayo de 2013 (Fondo, Reparaciones y Costas).
- VIII. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, "Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados", 17 de septiembre de 2003.
- IX. Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General en 1966, ratificado por el Ecuador el 6 de marzo de 1969.
- X. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trujillo Oroza vs Bolivia, Sentencia No. 57-17-IS/19, párrafo 69.
- XI. Corte Constitucional del Ecuador, Caso No. 8-19-IS, Sentencia No. 8-19-IS/22, de 13 de octubre de 2022, párrafos 40 y 42.

PACHECO CABRERA JUANA NARCISA

**JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE
PICHINCHA(PONENTE)**

ROMERO ESTEVEZ INES MARITZA

JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA

MARCO PATRICIO NAVARRETE SOTOMAYOR

JUEZ DE LA SALA PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA