

**Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo**

**SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito, D.M., 12 de abril de 2021.

**VISTOS:** El Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce y Teresa Nuques Martínez, de conformidad con el sorteo realizado el 17 de marzo de 2021, en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, avoca conocimiento de la causa **No. 2-21-CN, consulta de constitucionalidad de norma.**

### **I. Antecedentes procesales**

1. Maffare Estacio David Romero presentó una acción de protección en contra de Cynthia Fernanda Viteri Jiménez, Cristian Castelblanco y Taiano Basantes Vicente, en sus respectivas calidades de alcaldesa de la Municipalidad de Guayaquil, procurador síndico del Municipio de Guayaquil y Gerente General de la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil ATM, ante la resolución de destituirlo de su cargo de Agente Civil de Tránsito como resultado del Procedimiento Sumario Administrativo No. EPMTG-DTH-2019-006 seguido en su contra (Proceso No. 09332-2020-10298)<sup>1</sup>.
2. El 27 de noviembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil fijó el 4 de diciembre de 2020 para que se lleve a cabo la audiencia pública correspondiente, misma que fue diferida por un problema a nivel nacional con la plataforma telemática en la que ésta se llevaría a cabo.
3. El 11 de diciembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil fijó el 17 de diciembre de 2020, para que se lleve a cabo la audiencia pública correspondiente, misma que fue suspendida para emitir la respectiva decisión judicial.
4. El 7 de enero de 2021, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil resolvió elevar a consulta los artículos 29 y 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y 38 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad y Orden Público “*considerando que devienen en inconstitucionales por omisión del legislador, y que, pueden ser suplida y corregidas por las atribuciones de las que se encuentra investida la Corte Constitucional*”.

### **II. Admisibilidad**

5. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República (“CRE”) y el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la consulta de norma procede cuando una autoridad judicial,

---

<sup>1</sup> La falta administrativa grave presuntamente incurrida es la prevista en el artículo 167 numeral 1 del Reglamento Interno de Administración de Talento Humano de la Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil ATM.

**Caso N°. 2-21-CN**

de oficio o a petición de parte, tenga una duda razonable sobre la aplicación de una norma legal o caso concreto para considerarla contraria a la propia Constitución y/o a los instrumentos internacionales que establecen derechos más favorables.

6. Esta Corte Constitucional en la sentencia N°. 001-13-SCN-CC, determinó que las consultas de constitucionalidad de normas elevadas deberán contener: **i)** Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta; **ii)** Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultaría infringidos; y, **iii)** Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado. En este contexto, corresponde a este Tribunal analizar el cumplimiento de los requisitos referidos dentro de la presente consulta:

**2.1) Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta:**

7. La judicatura consultante solicita a la Corte Constitucional que se pronuncie respecto de la constitucionalidad del artículo 38 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad y Orden Público que establece:

*“Art. 38.- La responsabilidad administrativa disciplinaria consiste en la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias, funciones y obligaciones de las y los servidores de las entidades de seguridad reguladas en este Código. Las faltas disciplinarias serán sancionadas administrativamente sin perjuicio de las acciones penales o civiles a que hubiere lugar. **Las y los servidores de las entidades de seguridad podrán recurrir la resolución que imponga una sanción disciplinaria, en vía administrativa o judicial, de conformidad a lo previsto en este Código y el ordenamiento jurídico**”.*

8. Asimismo, los artículos 29 y 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que establecen:

*“Art. 29.- Para efectos de la competencia y del procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera y obreros, se estará a lo dispuesto en esta Ley y en el Art. 568 y siguientes de la Codificación del Código del Trabajo (...).*

*Art. 32.- Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, **serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes**, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título”.*

9. De igual manera, señala como norma inconstitucional el artículo 167 numeral 1 del Reglamento Interno de la Autoridad de Tránsito Municipal que determina como falta muy grave: *“ausentarse injustificadamente de su trabajo por 3 o más días consecutivamente”.*

Caso N°. 2-21-CN

**2.2) Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dicho principios resultaría infringidos:**

10. En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 38 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad y Orden Público y 29 y 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la jueza consultante menciona que *“el problema actual que motiva la consulta de norma ocurre por la vigencia de un tercer régimen laboral propio y específico, contenido en el COESCOP (2017), y que trata, entre otros, de los Agentes Civiles de Tránsito, y, regula el régimen disciplinario a través de sumarios administrativos. Sin embargo, el Art. 38 del referido cuerpo normativo, no señala ¿Cuál es el juez competente para conocer las impugnaciones que se realicen contra resoluciones en firme que impongan sanción de destitución dentro del procedimiento de sumario administrativo?”*.
11. En tal sentido, considera que en la norma existe *“una inconstitucionalidad por omisión legislativa”*, puesto que esta no menciona quién es el órgano jurisdiccional competente para conocer la impugnación de sumarios administrativos contra agentes civiles de tránsito. De este modo, considera que esto podría afectar *“el derecho a la seguridad jurídica, ya que, no señala de forma clara, previa y precisa: ¿Cuál es la vía judicial, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico, para recurrir la resolución que imponga sanción disciplinaria, considerando que, por expreso mandato legal del Art. 3 inciso final de la LOSEP, en las empresas públicas, no rigen las regulaciones de dicha ley?, sea de paso dicho que, determina el Art. 46 de la LOSEP que, en caso de destitución, se recurre ante los jueces de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, y, que, los sumarios administrativos a diferencia de los previstos en el COESCOP, se llevan ante el Ministerio del Trabajo, conforme el Art. 44 ibídem, mientras que la LOEP, no reconoce más que, la jurisdicción y competencia de los jueces de trabajo, quienes, no ejercen control de legalidad de actos administrativos, por ser competencia de los jueces contencioso administrativo conforme el Art. 300 del Código Orgánico General de Procesos”*.
12. Así, la jueza consultante menciona que *“el COESCOP, no señala ante quien, se recurre administrativa o judicialmente una resolución que, imponga sanción disciplinaria de aquellas previstas en el Art. 42 ibídem, y, si bien señala para el caso de destitución, que se aplique la tipicidad de las conductas descritas en la LOSEP, sin embargo, no señala si esta, es la ley que le permite recurrir judicialmente el fallo, pues en ese caso, no cabría duda alguna, que se trataría de los Tribunales Contencioso Administrativo. Ahora bien, si se estableciera que fueran, dichos Tribunales, para el caso de las entidades de seguridad ciudadana gestionadas por los GADs, a través de la creación de Empresas Públicas, por expreso mandato del Art. 3 de la LOSEP, Arts. 29 y 32 de la LOEP, y, la sentencia interpretativa señalada en los numerales 6 y 8.c supra, de data anterior (2011), a la expedición del COESCOP, el problema jurídico se agrava, por cuanto en las Empresas Públicas, no rige la LOSEP, por lo que no existe la posibilidad de que los servidores públicos de carrera, en el caso subjudice: Agentes Civiles de Tránsito que, se sintieren agraviados por sus derechos, puedan recurrir ante un juez de trabajo para que este, realice un control de legalidad de los actos administrativos, pues dentro de la*

**Caso N°. 2-21-CN**

*Función Judicial, esa competencia, la tienen los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, según rezan los Arts. 300 y 313 del COGEP (sic)*”.

13. Es por esta falta de indicación expresa del juez competente en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad y Orden Público que *“en aras de garantizar los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía de juez competente, formuló las siguientes preguntas para delimitar los problemas jurídicos que motivan la consulta a saber: a. ¿Cuál es el juez competente para conocer la impugnación que se realice al acto administrativo que contenga una sanción por infracción disciplinaria dentro del procedimiento de sumario administrativo previsto en el COESCOP para los agentes civiles de tránsito? b. ¿Cuál es el procedimiento ordinario de entre los previstos en el COGEP que se debe seguir, una vez determinado el juez competente?”*.
14. Al respecto, considera que la presunta omisión legislativa vulnera el derecho a ser juzgado por un juez competente reconocido en el artículo 76 numerales 3 y 7 literal k) de la Constitución y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que este derecho *“está ligado de forma directa a las disposiciones constitucionales e infraconstitucionales que regulan la competencia de las autoridades jurisdiccionales y que, prevén el trámite específico que, ha de seguirse en cada materia y procedimiento, por lo tanto, debe comprenderse que, estos elementos procesales se encuentran previamente fijados en normas jurídicas vigentes, cuya aplicación tiene como finalidad la realización de las actividades jurisdiccionales necesarias para asegurar la consecución de un debido proceso”*.
15. Asimismo, recalca que la Corte Constitucional es competente para resolver este tipo de consulta de inconstitucionalidad por omisión, puesto que el artículo 436 numeral 3 de la Constitución establece que su competencia para resolver las inconstitucionalidades por omisiones.
16. Por otra parte, sostiene que el artículo 167 numeral 1 del Reglamento Interno de la Autoridad de Tránsito Municipal es inconstitucional, puesto que aunque el artículo 290 numeral 1 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público establezca la misma falta muy grave, *“se debe determinar, si la sanción de destitución debe provenir solo de fuentes legales, o también de normas infra legales (reglamentarias), para guardar armonía con la garantía prevista en el Art. 76.3 de la Constitución”*.

**2.3) Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado:**

17. La jueza consultante argumenta que las normas consultadas entrañan un conflicto de constitucionalidad relacionado con los derechos al debido proceso en la garantía de juez competente y el principio de legalidad en sanciones administrativas reconocidos en el artículo 76 numeral 3 de la CRE. Sin embargo, en su consulta de norma, la jueza

**Caso N°. 2-21-CN**

consultante no explica de forma clara y precisa de qué manera las normas consultadas influyen y son relevantes para la resolución del caso concreto que esta debe resolver.

18. En tal sentido, si bien en el escrito que se eleva a consulta la juzgadora menciona ciertas razones por las que considera que existe una omisión legislativa que presuntamente es contraria a la Constitución, esta no determina de qué manera son relevantes para la resolución de la acción de protección que ha sido puesta a su conocimiento las normas relativas al juez competente para conocer la impugnación de sumarios administrativos contra agentes civiles de tránsito y el artículo 167 numeral 1 del Reglamento Interno de la Autoridad de Tránsito Municipal.
19. Al respecto, es necesario enfatizar que conforme al artículo 141 de la LOGJCC el control concreto de constitucionalidad “*tiene como finalidad garantizar la constitucionalidad de la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales*”. Por lo tanto, para que el control de constitucionalidad concreto realizado por la Corte Constitucional efectivamente pueda cumplir su finalidad, reviste de importancia que los jueces en sus consultas de constitucionalidad determinen la relevancia de la disposición jurídica sobre la que tienen una duda razonable para la resolución del caso en concreto.

**III. Decisión**

20. Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve **INADMITIR** a trámite la consulta de constitucionalidad de norma N°. 2-21-CN.
21. En consecuencia, se dispone notificar este auto, archivar la causa y devolver el proceso al juzgado de origen.

Karla Andrade Quevedo  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Carmen Corral Ponce  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

Teresa Nuques Martínez  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Caso N°. 2-21-CN**

**RAZÓN.-** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Segundo Tribunal de Sala de Admisión, de 12 de abril de 2021. **LO CERTIFICO.-**

Aída García Berni  
**SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN**