

Quito, D. M., 09 de noviembre de 2022

CASO No. 4-15-IA

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

SENTENCIA No. 4-15-IA/22

Tema: En esta sentencia, la Corte desestima la impugnación del Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP y del Reglamento Interno de Trabajo de la misma empresa pública. Para el efecto, se analiza si tales actos son materia de una acción de inconstitucionalidad, su vigencia y unidad normativa, una presunta incompatibilidad con normas legales y la pertinencia de los cargos relativos a la vulneración de derechos; para, finalmente, descartar los cargos relativos a la transgresión de los derechos de los trabajadores a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar; a la transgresión de la prohibición de juzgar dos veces por la misma causa y materia; y, a la indeterminación de una norma que tipifica una infracción.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 16 de octubre de 2015, Wilson Roberto Álvarez Bedón (en adelante, “el accionante”) presentó una demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, impugnando por la forma y el fondo: i) el Reglamento Interno de Seguridad y Salud de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (en adelante, “EMASEO EP”), aprobado el 12 de octubre del 2010 mediante acuerdo ministerial N.º 252-DRTQ-MRL-2010-MPB y ii) el Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP, aprobado el 8 de febrero del 2011 mediante acuerdo ministerial N.º 0083-DRTQ-2011. Ambos acuerdos fueron emitidos por la Dirección Regional de Trabajo de Quito¹.
2. Mediante auto expedido el 1 de diciembre de 2015, la correspondiente Sala de Admisión admitió a trámite la acción planteada y dispuso: (i) la intervención del alcalde y del procurador síndico del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para darles la oportunidad de defender la constitucionalidad de los actos impugnados; (ii) que el secretario general del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito remita el expediente con los informes y documentos que dieron origen a las normas demandadas;

¹ En la demanda, el accionante identifica como demandados a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, a EMASEO EP, al Comité Mixto de Justicia y Disciplina de EMASEO EP, a la Dirección Regional del Trabajo, al inspector de trabajo de Pichincha que tramitó su despido por visto bueno y a la Procuraduría General del Estado.

y, iii) la publicación de un extracto de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional².

3. El 9 de julio de 2019, se llevó a cabo un sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado; quien, en providencia de 15 de octubre de 2020, avocó su conocimiento y ordenó el cumplimiento de lo dispuesto por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional en el auto de 1 de diciembre de 2015 (ver párr. 2 *supra*).
4. El 23 de octubre de 2020, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito indicó que los reglamentos impugnados fueron emitidos por EMASEO EP; en consecuencia, alegó la falta de legitimación pasiva en la causa. El 18 y 29 de noviembre de 2021³, el juez sustanciador dispuso que EMASEO EP se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos impugnados, que remita los informes y demás documentos que dieron origen a los reglamentos impugnados e informe sobre su vigencia. Sin embargo, EMASEO EP no ha presentado la información solicitada.

B. Actos impugnados

5. El accionante impugna la constitucionalidad de las siguientes disposiciones del Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP:

Art. 15.- Sin perjuicio de cumplir con sus obligaciones laborales, los servidores y obreros tienen derecho a interrumpir su actividad cuando, por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores.

Art. 38.- Está prohibido al personal de la empresa, realizar acciones que entrañen riesgos para el servidor, y obrero o demás compañeros, por lo que el trabajador no podrá: [...]

j) Jugar, reñir o discutir en los lugares no destinados para el efecto y dentro de las instalaciones de la empresa o durante el trabajo en zonas asignadas [...].

Art. 39.- De no cumplir la empresa con las disposiciones del presente Reglamento, y demás disposiciones existentes para el efecto, y, luego de las inspecciones que realicen las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales o del IESS y si venciendo el plazo de notificación, la empresa no ha satisfecho las disposiciones legales o reglamentarias sus directivos serán sancionados, sin perjuicio de lo que establezca el Código de Trabajo y de la Salud.

² En escrito de 29 de diciembre de 2015, el subprocurador metropolitano de patrocinio del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito solicitó una prórroga para exponer sus argumentos debido a que al auto notificado no se le adjuntó la demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales.

³ El 25 de noviembre de 2021, Marcelo Mata Guerrero, en calidad de gerente general y representante legal de EMASEO EP, presentó un escrito solicitando una prórroga a fin de atender lo solicitado en providencia de 18 de noviembre de 2021. El 29 de noviembre de 2021, el juez sustanciador aceptó la prórroga y dispuso que EMASEO EP informe sobre lo requerido en el término de 5 días.

Art. 40.- El Líder de la Unidad de Seguridad y Salud establecerá e informará los criterios para la tipificación de las infracciones a las normas de seguridad y riesgos en el trabajo, de tal forma que se proceda a las sanciones correspondientes, las mismas que serán aplicadas por el Departamento de Gestión Humana y/o la Gerencia General.

Art. 41.- El incumplimiento a las normas y disposiciones establecidas en el presente Reglamento, de las disposiciones emitidas por el IESS, Ministerio de Relaciones Laborales, a través de sus reglamentos o leyes y todas aquellas que se dictasen para el efecto, serán establecidas como faltas leves y graves.

Art. 42.- Para la aplicación de las sanciones, las infracciones se dividirán en leves y graves.

a) Son faltas leves aquellas que contravienen el presente reglamento, pero no ponen en peligro la seguridad física del trabajador ni de otras personas, y serán amonestados primeramente verbal y en caso de reincidencia por escrito.

b) Se considerará faltas graves cuando por negligencia, inobservancia, el trabajador pusiere su integridad física o la de otras personas o pusiere en peligro las instalaciones de la empresa. Las acciones u omisiones de un trabajador que significan reincidir en una misma falta, o sea evidente que hace caso omiso de las disposiciones de seguridad señaladas en el presente reglamento, será sancionado con la Solicitud de Visto Bueno, de acuerdo a lo que dispone el Art. 172 del Código de Trabajo.

Art. 43.- El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 410, inciso segundo del Código del trabajo [sic] vigente, será causa suficiente para la terminación del contrato.

6. En la demanda, también se impugna la constitucionalidad de las siguientes disposiciones del Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP:

Art. 16.- Está prohibido a los obreros u obreras de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo:

1. Participar o propiciar juegos de azar dentro de las dependencias de la Empresa o realizar ventas de números de rifas, mercaderías y otros en horas de trabajo, excepto si estas se realizan previa autorización y por motivos de solidaridad entre compañeros de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo. [...]

6. Utilizar los vehículos, máquinas, equipos, materiales, herramientas o cualquier otra pertenencia de la Empresa para fines distintos de lo que por su naturaleza u orden del Empleador estén destinados, o disponer arbitrariamente de éstos o de cualquier bien de la Empresa en general; así como emplear sus horas de trabajo en ocupaciones ajenas a las que les han sido confiadas; salvo el caso de las horas sindicales utilizadas por los dirigentes o comisionados sindicales.

7. Tomar bebidas alcohólicas durante las horas de trabajo o presentarse a éste en estado de embriaguez o bajo la acción de estupefacientes o introducirlos a cualquier dependencia de la Empresa. [...]

9. Realizar escándalos, proferir palabras que lesionen la honra o dignidad de sus compañeros o de sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entendiéndose por compañeros incluso a los funcionarios protegidos por la LOSSCA entre los que se encuentran también las diferentes autoridades de la empresa.

10. Mantener un trato grosero o intervenir en altercados o reyertas; bien en el trabajo o en actividades fuera de la Empresa, relacionadas con su trabajo. [...]

14. Alterar o falsificar documentos, informaciones o datos y en general ejercer cualquier actitud dolosa que afecte a la empresa.

15. Solicitar o aceptar dinero u otros emolumentos de las personas que requieren de los servicios de la Empresa.

16. Interrumpir el trabajo o impedir que otros lo realicen normalmente. [...]

21. Negarse a recibir notificaciones o comunicaciones escritas o a firmar el "recibí conforme" en el duplicado de las mismas. Si así sucediere, se entregará el original ante dos testigos que firmarán el duplicado.

22. Participar y motivar a la realización de propaganda y protestas de carácter político partidistas dentro de las instalaciones de la Empresa o sus alrededores. [...]

Art. 23.- Las faltas **LEVES** serán sancionadas con amonestación verbal o escrita y/o multas. [...]

23.04⁴. Si el trabajador luego de tres (3) meses consecutivos continuare cometiendo las mismas faltas leves, esta será considerada **falta grave** y la Empresa podrá solicitar la terminación de las relaciones laborales mediante el **VISTO BUENO**.

Art. 24.- Las faltas **GRAVES** darán derecho a la Empresa a terminar el Contrato de trabajo mediante el **VISTO BUENO** conforme lo determina el Art.172 del Código de Trabajo.

Art. 28.- El obrero (a) podrá concluir su relación laboral con la empresa por las causales previstas en el Art. 173 del Código de Trabajo.

Art. 29.- SANCIONES CON SEPARACION [sic] DE CARGO. - La Empresa Pública Metropolitana de Aseo, dará por terminado los contratos de trabajo previo **VISTO BUENO**, de acuerdo a la gravedad de la infracción determinados por el Inspector del Trabajo en los casos establecidos en el Código de Trabajo y cuando se hayan transgredido los numerales 1, 6, 7, 9, 14, 15, 16, 21 y 22 del Art. 16 del presente Reglamento [...]. [énfasis añadido en el original]

⁴ El accionante, en la demanda se refiere al numeral 3 del artículo 23; sin embargo, al desarrollar su argumento cita textualmente el texto del numeral 4 del artículo 23. Así, alega que “en Art. 23, luego de enumerar las sanciones que recibirán los trabajadores por faltas LEVES, con el numeral 23.3, literalmente dispone: ‘Si el trabajador luego de tres (3) meses consecutivos, continuare cometiendo las mismas faltas leves, esta ser considerada falta grave y la Empresa podrá solicitar la terminación de las relaciones de trabajo mediante VISTO BUENO’. La disposición antes señalada y transcrita es inconstitucional, por contravenir a expesos mandatos establecidos en la Constitución de la República”.

C. Las pretensiones y sus fundamentos

7. El accionante pretende que se declare la inconstitucionalidad de los reglamentos impugnados y, como medida cautelar, se suspendan provisionalmente hasta que se resuelva la causa⁵.

8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes cargos:

8.1. Los reglamentos impugnados transgreden las normas establecidas en los artículos 11 (numerales 3, 4, 5, 6 y 7), 33, 66.2, 76 (numerales 1, 3, 4, 5 y 7 literales a, b, c, l y m), 325, 326 (numerales 2, 3 y 5), 424, 425, 426, 428 y 436 de la Constitución porque están siendo utilizados en contra de los trabajadores de la institución. Así, indica que con base en estos reglamentos se tramitó el visto bueno que lo desvinculó de EMASEO EP por un comportamiento “*genérico*” establecido en el artículo 38.j del Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP, específicamente, por una pelea que tuvo lugar el 22 de enero de 2012 con un compañero de trabajo. Todo esto sin permitirle defenderse “*de manera plena y legal*”.

8.2. El Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP, el cual tiene vigencia de dos años, contraviene normas constitucionales por las razones siguientes:

- i) Su denominación debería ser “*higiene y seguridad*” mas no “*seguridad y salud*”.
- ii) Sus artículos 15 y 39 contravienen los artículos 76.7.1, 83.1 y 326.5 de la Constitución, 434 del Código de Trabajo y el Convenio Internacional N.º 119 de la Organización Internacional del Trabajo, al no precisar normas claras sobre la prevención de riesgos, medidas de seguridad e higiene, puestos de auxilio y sobre la disminución de capacidad para el trabajo para cada clase de labor que desempeñan los empleados, según lo ordena el artículo 410 del Código de Trabajo. Además, indica que dichas normas, en caso de ser incumplidas por el trabajador, son causales para terminar el contrato según el artículo 43 del Reglamento Interno de Seguridad y Salud.
- iii) Sus artículos 15 y 39 transgreden el artículo 326.5 de la Constitución y el Convenio Internacional N.º 119 de la Organización Internacional del Trabajo porque tampoco determinan cuáles son las obligaciones que tiene el empleador para asegurar al trabajador las condiciones de trabajo que no representen peligro para la salud y vida, ni cómo atender las emergencias.

⁵ Esta petición no fue materia de pronunciamiento por la Sala de Admisión y actualmente una decisión al respecto resultaría inoportuna.

- iv) Su artículo 38.j, el cual prohíbe “*jugar, reñir o discutir en los lugares no destinados para el efecto*” [énfasis añadido] fue incumplido por EMASEO EP porque no destinó lugares en la institución para reñir y discutir.
- v) Sus artículos 40, 41, 42 y 43 atentan contra el artículo 76.6 de la Constitución por no existir proporcionalidad entre las infracciones y sanciones administrativas establecidas, pues solo se establecen sanciones para las faltas leves y para las faltas graves, pero “*sin determinar su tipicidad*”.

8.3. El Reglamento Interno de Trabajo debe declararse inconstitucional por las siguientes razones:

- i) Su artículo 23.04 transgrede el artículo 326.2 de la Constitución, respecto de la intangibilidad de los derechos laborales, por cuanto extienden a más de un mes el tiempo de la prescripción de las acciones para solicitar el visto bueno, tiempo que excede lo establecido en el artículo 636 del Código de Trabajo.
- ii) El mismo artículo 23.04 también inobserva el artículo 76.7.i de la Constitución, toda vez que impone una doble sanción: por cometer una falta leve se impone una amonestación verbal, escrita o multa y, si es repetitiva, se transforma en falta grave, lo que permite la separación del cargo, previo visto bueno.
- iii) Su artículo 24 transgrede los artículos 76.3 y 82 de la Constitución porque no precisa cuáles son las obligaciones que, en caso de ser incumplidas, son consideradas como faltas graves y tampoco tipifica las conductas prohibidas que merecen sanción.
- iv) Sus artículos 28 y 29 fueron incumplidos por EMASEO EP cuando se pidió visto bueno en contra del accionante por la supuesta vulneración del artículo 16 numerales 1, 6, 7, 9, 10, 14, 15, 16, 21 y 22 del Reglamento Interno de Trabajo.

- 9.** En escrito de 15 de abril de 2016, el accionante indica que los reglamentos impugnados fueron dejados sin efecto al dictar en su remplazo nuevas normas y se ratificó en su pretensión.

D. Alegaciones del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

- 10.** Mediante documento ingresado el 23 de octubre de 2020, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, luego de referirse a la creación de las empresas públicas y su naturaleza, indicó que los reglamentos impugnados fueron emitidos por EMASEO EP,

quien es una persona jurídica distinta al Municipio de Quito⁶. En consecuencia, alegó la falta de legitimación pasiva en la causa y señaló que la demanda no cumplió con el artículo 79.3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”).

II. Competencia

11. A decir del accionante, los reglamentos impugnados a través de la presente acción pública de inconstitucionalidad constituyen actos administrativos generales. Dicha afirmación se realiza sin mayor fundamentación. Por su parte, el órgano emisor de los reglamentos no ha rebatido dicha alegación, pues conforme se indicó en el párrafo 4 *supra*, EMASEO EP no ha dado contestación alguna a las providencias emitidas⁷.
12. El Reglamento Interno de Seguridad y Salud y el Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP se dictaron en cumplimiento de los artículos 64 y 434 del Código del Trabajo⁸, que establecen el deber de los empleadores de emitir este tipo de reglamentos –en el caso del reglamento de higiene y seguridad, sujeto a una condición: que los trabajadores sean más de 10–. Estos deberes que el ordenamiento jurídico impone a los empleadores se refieren a la organización interna de la actividad laboral y son un correlato de la relación de subordinación propia de un contrato de trabajo: dado que los trabajadores tienen el deber de sujeción a las órdenes del empleador, estos deben organizarse para evitar la arbitrariedad.

⁶ En la demanda señala que, EMASEO EP, al ser una empresa pública conforme al artículo 18 de la ordenanza metropolitana N.º 309, es una persona jurídica de derecho público “*con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión*” producto de lo cual dentro de su estructura organizacional cuenta con un gerente general según los artículos 4 y 10 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

⁷ El 18 y 29 de noviembre de 2021, el juez sustanciador de la causa dispuso que EMASEO EP se pronuncie sobre la constitucionalidad de los actos impugnados, que remita los informes y demás documentos que dieron origen a los reglamentos impugnados e informe sobre su vigencia.

⁸ “**Art. 64.- Reglamento interno.** - *Las fábricas y todos los establecimientos de trabajo colectivo elevarán a la Dirección Regional del Trabajo en sus respectivas jurisdicciones, copia legalizada del horario y del reglamento interno para su aprobación.*

Sin tal aprobación, los reglamentos no surtirán efecto en todo lo que perjudiquen a los trabajadores, especialmente en lo que se refiere a sanciones.

El Director Regional del Trabajo reformará, de oficio, en cualquier momento, dentro de su jurisdicción, los reglamentos del trabajo que estuvieren aprobados, con el objeto de que éstos contengan todas las disposiciones necesarias para la regulación justa de los intereses de empleadores y trabajadores y el pleno cumplimiento de las prescripciones legales pertinentes.

Copia auténtica del reglamento interno, suscrita por el Director Regional del Trabajo, deberá enviarse a la organización de trabajadores de la empresa y fijarse permanentemente en lugares visibles del trabajo, para que pueda ser conocido por los trabajadores. El reglamento podrá ser revisado y modificado por la aludida autoridad, por causas motivadas, en todo caso, siempre que lo soliciten más del cincuenta por ciento de los trabajadores de la misma empresa”.

“**Art. 434.- Reglamento de higiene y seguridad.** - *En todo medio colectivo y permanente de trabajo que cuente con más de diez trabajadores, los empleadores están obligados a elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Empleo por medio de la Dirección Regional del Trabajo, un reglamento de higiene y seguridad, el mismo que será renovado cada dos años”.*

13. De ahí que no es posible afirmar que los reglamentos impugnados se agotan con su cumplimiento, pues las disposiciones contenidas en estos deberán ser tomados en cuenta por cada trabajador y el empleador durante el desenvolvimiento diario de sus funciones⁹. En consecuencia, se constata que los reglamentos impugnados son disposiciones de carácter general y que no se agotan con su cumplimiento, por lo que no podrían ser consideradas un acto administrativo con efectos generales en los términos del artículo 98 del Código Orgánico Administrativo¹⁰, sino más bien como actos normativos¹¹.
14. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas, conforme los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la LOGJCC. De ahí que esta Corte tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos, como de actos administrativos con efectos generales. Además, esta Corte ha señalado que “[...] *el control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional*”¹².
15. Por lo expuesto, el que los reglamentos impugnados hayan sido señalados por el accionante como actos administrativos con efectos generales no es causal de improcedencia de la acción pública de inconstitucionalidad. Así, con independencia de la nomenclatura asignada al momento de la presentación de la demanda, con base en los principios de formalidad condicionada y economía procesal, establecidos en el artículo 4, numerales 4 y 7 de la LOGJCC, esta Corte ejercerá el control abstracto de constitucionalidad de las resoluciones impugnadas¹³.
16. Por otro lado, en el presente caso, se observa que la acción se ha presentado frente a actos normativos provenientes de reglamentos de la EMASEO EP. De acuerdo con las normas referidas en el párrafo 14 *supra*, la Corte Constitucional es competente para

⁹ En la sentencia N.º 5-13-IA/21, de 30 de junio de 2021, párr. 27, se señaló: “[...] *una de las principales características que define al acto administrativo, radica en que se agota con su cumplimiento, ya que de lo contrario, si el acto tiene la capacidad de integrarse en el ordenamiento jurídico y permanecer en el mismo de forma objetiva y positivizada, será claro que nos encontramos frente a un acto normativo de carácter administrativo*”.

¹⁰ “**Art. 98.- Acto administrativo.** Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo”.

¹¹ En este sentido, véase la sentencia N.º 4-13-IA/20, de 2 de diciembre de 2020, párr. 33: “*los actos administrativos con efectos generales, pues al encontrarse dirigidos desde la administración en forma indeterminada hacia los administrados en tal modo regulan, disponen, habilitan o impiden la adopción de ciertas conductas temporalmente de los administrados o inclusive hacia la propia administración. Una vez cumplido el acto administrativo para el propósito que fue expedido, éste se agota y finalmente, los actos administrativos con efectos generales no gozan de la calidad de permanencia en el ordenamiento jurídico y por ello, como se indicó en el párrafo anterior, se agotan con su cumplimiento*”.

¹² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 017-15-SIN-CC de 27 de mayo de 2015, pág. 7.

¹³ En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 8-20-IA/20, de 5 de agosto de 2020, párr. 36.

conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad “*contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado*”¹⁴. Por lo tanto, al ser EMASEO EP una persona jurídica de derecho público¹⁵, esta Corte es competente para conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de normas contenidas en sus reglamentos¹⁶.

III. Cuestión previa

17. Previamente a examinar la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en este caso, se debe verificar si los reglamentos conservan su vigencia. Por un lado, de la página web de la referida empresa pública¹⁷ se corrobora que el Reglamento Interno de Trabajo aprobado el 8 de febrero del 2011 sigue vigente.
18. Por otro lado, conforme lo señala el artículo 434 del Código de Trabajo (citado en la nota al pie de página 7 *supra*) y según fue informado por el accionante (ver párrafo 9 *supra*), el Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP, aprobado el 12 de octubre del 2010, debía ser renovado después de dos años. Examinada la página web de la referida empresa pública¹⁸, se verifica que el Reglamento Interno de Seguridad y Salud –aprobado el 12 de octubre del 2010– fue derogado por el Reglamento de Higiene y Seguridad –aprobado el 22 de noviembre de 2013–. Posteriormente, este último reglamento fue derogado por el Reglamento Interno de Seguridad y Salud –aprobado el 1 de septiembre de 2015–. El 17 de enero de 2018, se aprobó el Reglamento de Higiene y Seguridad que a su vez fue derogado por el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo –aprobado el 29 de junio de 2020, mediante resolución administrativa N.º 65ª-EMASEO-EP-2020–, que es el que rige en la actualidad¹⁹.
19. En consecuencia, es necesario determinar si en el Reglamento de Higiene y Seguridad vigente persiste el contenido de los artículos que en su momento fueron demandados como inconstitucionales. Con este fin, se elaboró el siguiente cuadro con las normas

¹⁴ Constitución de la República, artículo 436.

¹⁵ Artículo 1 del Estatuto de EMASEO EP: “*La empresa se denomina Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO EP. La Empresa Pública Metropolitana de Aseo, es una persona jurídica de derecho público creada mediante Ordenanza Metropolitana N.º 0309 sancionada el 16 de abril de 2010, con patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, de gestión y con potestad coactiva*”.

¹⁶ En similar sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 61-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 6. Véase también la sentencia N.º 36-12-IN/20, de 9 de diciembre de 2020, párr. 23.

¹⁷ Específicamente el sitio:

http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2022/a/literal_a3_agosto2022.pdf. Información extraída de la página web el 25 de octubre de 2022.

¹⁸ Específicamente el sitio: <http://www.emaseo.gob.ec/transparencia/>. Información extraída de la página web el 25 de octubre de 2022.

¹⁹ Dicha información se desprende del sitio web de EMASEO EP: http://www.emaseo.gob.ec/documentos/lotaip_2020/a/reglamento_interno/Reglamento%20Interno%20Higiene%20y%20Seguridad_aprobado_junio_2020.pdf. Información extraída de la página web el 25 de octubre de 2022.

impugnadas y las normas vigentes que guardan similitud a efectos de establecer si existe unidad normativa (ver nota al pie de página 18 *infra*):

| Reglamento impugnado (derogado) | Reglamento vigente |
|--|--|
| Reglamento Interno de Seguridad y Salud | Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo |
| Art. 15.- Sin perjuicio de cumplir con sus obligaciones laborales, los servidores y obreros tienen derecho a interrumpir su actividad cuando, por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros trabajadores. | Art. 2.- Derechos de las y los servidores. - Los servidores y servidoras tienen derecho a: [...] 5. Sin perjuicio de cumplir con sus obligaciones laborales, las y los servidores tienen derecho a interrumpir su actividad cuando, por motivos razonables, consideren que existe un peligro inminente que ponga en riesgo su seguridad o la de otros. |
| Art. 38.- Está prohibido al personal de la empresa, realizar acciones que entrañen riesgos para el servidor, y obrero o demás compañeros, por lo que el trabajador no podrá: [...] j) Jugar, reñir o discutir en los lugares no destinados para el efecto y dentro de las instalaciones de la empresa o durante el trabajo en zonas asignadas [...]. | Art. 5.- Prohibiciones para las y los servidores: Está prohibido a las y los servidores: [...] f) Mantener un trato grosero o intervenir en altercados o reyertas; bien en el trabajo o en actividades fuera de la Empresa, relacionadas con su trabajo; [...]. |
| Art. 39.- De no cumplir la empresa con las disposiciones del presente Reglamento, y demás disposiciones existentes para el efecto, y, luego de las inspecciones que realicen las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales o del IESS y si venciendo el plazo de notificación, la empresa no ha satisfecho las disposiciones legales o reglamentarias sus directivos serán sancionados, sin perjuicio de lo que establezca el Código de Trabajo y de la Salud. | Art. 32.- Incumplimiento. - Será causal de sanción el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo [...]. |
| Art. 40.- El Líder de la Unidad de Seguridad y Salud establecerá e informará los criterios para la tipificación de las infracciones a las normas de seguridad y riesgos en el trabajo, de tal forma que se proceda a las sanciones correspondientes, las mismas que serán aplicadas por el Departamento de Gestión Humana y/o la Gerencia General. | Art. 9.- Está Prohibido a los contratistas, subcontratistas, fiscalizadores y otros los siguientes: [...] 7. Desacatar las normas impartidas por la Unidad de Seguridad y Salud; en el caso de hacerlo, dependiendo la proporción o la magnitud de los riesgos ocasionados, la sanción puede ir desde un llamado de atención por escrito hasta la terminación de la relación contractual, previa un análisis de la Gerencia General y la Dirección Jurídica de EMASEO EP. |
| Art. 41.- El incumplimiento a las normas y disposiciones establecidas en el presente | Art. 32.- Incumplimiento. - Será causal de sanción el incumplimiento de las |

| | |
|--|---|
| <p>Reglamento, de las disposiciones emitidas por el IESS, Ministerio de Relaciones Laborales, a través de sus reglamentos o leyes y todas aquellas que se dictasen para el efecto, serán establecidas como faltas leves y graves.</p> | <p>disposiciones establecidas en el presente Reglamento Interno de Seguridad y Salud en el Trabajo. Las sanciones a los servidores se aplicarán conforme lo dispuesto en el Código del Trabajo y el Reglamento Interno de Trabajo de EMASEO EP.</p> <p>DISPOSICIÓN GENERAL CUARTA. - Se incorporarán al presente reglamento todas las disposiciones, resoluciones, que sobre seguridad y salud se dictaren en la constitución, código de trabajo, reglamento de seguridad y salud de los servidores y trabajadores y mejoramiento del medio ambiente de trabajo, legislación del IESS, reglamento del seguro de riesgos del trabajo y reglamento para el funcionamiento de los servicios médicos de empresas.</p> |
| <p>Art. 42.- Para la aplicación de las sanciones, las infracciones se dividirán en leves y graves.</p> <p>a) Son faltas leves aquellas que contravienen el presente reglamento, pero no ponen en peligro la seguridad física del trabajador ni de otras personas, y serán amonestados primeramente verbal y en caso de reincidencia por escrito.</p> <p>b) Se considerará faltas graves cuando por negligencia, inobservancia, el trabajador pusiere su integridad física o la de otras personas o pusiere en peligro las instalaciones de la empresa. Las acciones u omisiones de un trabajador que significan reincidir en una misma falta, o sea evidente que hace caso omiso de las disposiciones de seguridad señaladas en el presente reglamento, será sancionado con la Solicitud de Visto Bueno, de acuerdo a lo que dispone el Art. 172 del Código de Trabajo.</p> | <p>Art. 31.- Faltas para las y los servidores: Se definen como faltas, las infracciones a este Reglamento cometidas por las y los servidores de EMASEO EP y/o personal externo sujeto al mismo.</p> <p>Las faltas se clasifican en: leves, graves y muy graves.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Faltas leves: Infracción que presenta un daño menor para la o el servidor y terceras personas, al ambiente o instalaciones. No supone recurrencia ni intencionalidad. <p>Faltas leves:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) No delimitar áreas de trabajo con cinta de peligro en las cuales se realicen actividades de mantenimiento y/o mejora; b) Transitar por áreas no autorizadas; c) Autorizar el ingreso a contratistas sin la respectiva inducción de seguridad; d) No estacionar el vehículo en forma de salida (retro); e) Estacionarse en lugares NO asignados para el efecto; |

| | |
|--|---|
| | <p>f) Usar audífonos, teléfonos celulares, pulseras, cadenas, collares, anillos y otros artículos personales que puedan atentar a la seguridad del servidor/a, cuando el área en que presta su servicio así lo requiera;</p> <p>g) Limpiar la ropa o cualquier parte del cuerpo con aire comprimido; y,</p> <p>h) No mantener su puesto de trabajo con orden y limpieza.</p> <p>2. Faltas graves: Infracción al presente Reglamento de Seguridad y Salud, que pone en peligro la integridad física de la o el servidor, terceras personas, o las instalaciones y que sucede a consecuencia de impericia, negligencia o inobservancia de procedimientos y normas.</p> <p>Faltas Graves:</p> <p>a) Realizar trabajos riesgosos sin adoptar las medidas de seguridad establecidas por la empresa;</p> <p>b) Fumar dentro de las áreas de peligro de la Empresa (oficinas, pasillos, baños, etc.);</p> <p>c) No utilizar la ropa de trabajo, equipo de protección personal y calzado de seguridad durante la jornada laboral;</p> <p>d) No cerciorarse del perfecto funcionamiento del motor y demás sistemas y accesorios del vehículo, comprobando el estado de los frenos, llantas, nivel del líquido de la batería, nivel del líquido de frenos y de embrague, funcionamiento de luces, direccionales, cinturones de seguridad;</p> <p>e) Operar maquinaria sin autorización y entrenamiento previo;</p> <p>f) Realizar trabajos riesgosos sin la debida inspección y/o autorización de la Unidad de Seguridad y Salud Ocupacional y/o jefe inmediato o su delegado;</p> |
|--|---|

| | |
|--|--|
| | <p>g) Desacatar instrucciones, normas, procedimientos, reglamentos, instructivos y/o cualquier recomendación que realice la Unidad de Seguridad y Salud Ocupacional de la Empresa;</p> <p>h) No informar a su superior jerárquico y/o a la Unidad de Seguridad y Salud Ocupacional cualquier acto y/o condición insegura que pueda haber en las instalaciones y/o edificios, oficinas, locales y/o herramientas y/o maquinaria;</p> <p>i) Negarse a colaborar durante una emergencia;</p> <p>j) Alterar, cambiar, reparar o accionar máquinas, instalaciones, sistemas eléctricos, etc., sin conocimientos técnicos o sin previa autorización superior;</p> <p>k) Sacar, dañar y/o mover la señalización colocada en la Empresa;</p> <p>l) Reparar, subirse o realizar mantenimiento a máquinas en movimiento o encendidas;</p> <p>m) No utilizar el cinturón de seguridad en los vehículos de transporte de personal;</p> <p>n) Manejar dentro de la Empresa a una velocidad superior a 20 Km/h;</p> <p>o) Dormir durante las jornadas de trabajo o suspender sus trabajos para formar grupos o tertulias con sus compañeros;</p> <p>p) Transportar y/o elevar personas en la mini cargadora, payloader y/o cualquier medio mecánico y/o eléctrico;</p> <p>q) Transportar carga en vehículo de la Empresa: mini cargadora, payloader, y/o cualquier medio de transporte mecánico y/o eléctrico, sin las medidas de seguridad necesaria para evitar la caída de la carga o del transporte;</p> |
|--|--|

| | |
|--|--|
| | <p>r) Accionar los sistemas de seguridad y/o emergencia de la Empresa innecesariamente;</p> <p>s) Deshabilitar o remover guardas de seguridad de maquinaria y/o herramientas;</p> <p>t) Colocar obstáculos, vehículos, maquinaria, o cualquier objeto o elemento que obstruya las rutas de evacuación, salidas de emergencia, extintores y pasos peatonales de la Empresa;</p> <p>u) Manipular, jugar, remover, botar y/o realizar cualquier acción que deshabilite o dañe los sistemas de emergencia de la Empresa (extintores, mangueras, lámparas de emergencia, hachas, detectores, duchas de emergencia etc.);</p> <p>v) Portar objetos corto-punzantes y/o herramientas manuales con filos, puntas sin su debida protección o capuchón;</p> <p>w) Apilar, almacenar cualquier material sin acatar las medidas de seguridad impartidas por la Empresa;</p> <p>x) Obligar a que sus servidores realicen labores sin medidas de seguridad; y,</p> <p>y) Usar ropa inadecuada para el tipo de trabajo que realice en su jornada laboral.</p> <p>3. Faltas muy Graves: Infracción al presente reglamento de seguridad y salud, que pone en peligro la integridad física de las y los servidores, terceras personas, vehículos, maquinaria y/o instalaciones de la empresa.</p> <p>Faltas Muy Graves:</p> <p>a) Introducir bebidas alcohólicas en las instalaciones de la empresa y demás centros de trabajo, laborar o presentarse a laborar bajo la influencia del alcohol, en estado de embriaguez o con aliento a licor</p> |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | <p>o de sustancias psicotrópicas y/o estupefacientes u otras drogas que alteren su comportamiento;</p> <p>b) Fumar en lugares no permitidos o donde se almacene combustibles, químicos, bodegas, galpones, etc.;</p> <p>c) Prender fuego en sitios con riesgo de incendio o explosión, o en lugares no autorizados y/o rotulados para no realizar esta actividad.</p> <p>d) Provocar un accidente de trabajo, del cual resulten heridos uno, varios compañeros o a él mismo;</p> <p>e) Llevarse, vender, dañar ropa de trabajo, calzado de seguridad, y equipo de protección personal dotado por la Empresa;</p> <p>f) Retirar la cinta reflectiva de la ropa de trabajo;</p> <p>g) Mantener un trato grosero o intervenir en altercados o reyertas; bien en el trabajo o en actividades fuera de la Empresa, relacionadas con su trabajo;</p> <p>h) Incumplir con el reposo médico determinado por el médico ocupacional, IESS u otra institución de salud, considerándose falta grave la asistencia al lugar de trabajo u otros lugares públicos en los días de reposo;</p> <p>i) Conducir vehículos livianos y/o pesados de EMASEO EP que no se encuentren a su cargo y/o no portar licencia de conducir actualizada, la matrícula del vehículo y todos los documentos necesarios para este fin; y,</p> <p>j) Permitir conducir los vehículos de la Empresa a las y los servidores, sin estar autorizados para realizar dicha función.</p> |
| <p>Art. 43.- El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 410, inciso segundo del</p> | <p>Art. 33.- Sanciones. - Se tomarán medidas disciplinarias contra los servidores que a sabiendas persisten en llevar a cabo prácticas</p> |

| | |
|--|--|
| <p>Código del trabajo [sic] vigente, será causa suficiente para la terminación del contrato.</p> | <p>inseguras o peligrosas para él, sus compañeros y para la Empresa, dichos casos serán vistos, estudiados y calificados. Las sanciones que serán aplicadas por la Empresa, de acuerdo a la gravedad de la falta, serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Multa de hasta el 10% de la remuneración mensual; y, d) Solicitud de Visto Bueno, de conformidad con lo previsto en el Código Trabajo artículo 172. <p>El empleador podrá dar por terminado el contrato de trabajo, previo Visto Bueno por no acatar las medidas de seguridad, prevención e higiene exigidas por la ley, por sus reglamentos o por la autoridad competente, o por contrariar sin debida justificación las prescripciones y dictámenes médicos. Los servidores están obligados a acatar las medidas de prevención, seguridad y salud determinadas en los reglamentos y facilitados por el empleador. Su omisión constituye justa causa para la terminación del contrato de trabajo.</p> |
|--|--|

- 20.** En razón de lo anterior, esta Corte procede a verificar si en las normas vigentes persiste el contenido de los artículos originalmente demandados como inconstitucionales, conforme lo determina el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC²⁰.
- 21.** De la comparación realizada, se observan al menos dos elementos que evidencian que la norma impugnada no fue reproducida en el nuevo reglamento –a excepción del tema al que se refiere el párrafo 33.1 *infra*–, específicamente: (i) variaciones significativas en el contenido del texto del reglamento derogado, e (ii) inclusión de precisiones, como por ejemplo las conductas que se consideran como faltas leves, graves y muy graves. Por lo expuesto, pese a que en el reglamento vigente subsisten ciertos elementos del

²⁰ El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, dispone lo que sigue: “*Artículo. 76.- Principios y reglas generales. - El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: [...] 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas*”.

reglamento derogado no se trata de una reproducción que permita a la Corte realizar un análisis de constitucionalidad extendido al reglamento vigente.

22. Además, tomando en consideración los cargos alegados por el accionante para cuestionar los artículos del Reglamento Interno de Seguridad y Salud, tampoco se podría configurar el principio de unidad normativa, según se precisará en los siguientes párrafos.
23. Primero, se identifica que mientras el cuerpo normativo originalmente demandado se denominaba “Reglamento Interno de Seguridad y Salud”, el vigente tiene como nombre “Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo”. Al respecto, cabe recordar que el accionante precisamente cuestionaba la denominación del reglamento por no corresponder a la que actualmente tiene (párrafo 8.2.i *supra*).
24. Segundo, se constata que el accionante impugnó las disposiciones contenidas en los artículos 15 y 39 del reglamento vigente en el año 2010 porque no tipificaba las conductas por las que se constituían faltas leves y graves y que, a pesar de ello, los trabajadores podían ser sancionados con visto bueno en caso de incurrir en estas faltas (ver párrafos 8.2.ii y 8.2.v *supra*). Sin embargo, en las normas vigentes, específicamente en el artículo 31, se establecen y detallan las conductas que constituyen faltas leves, graves y muy graves, conforme se observa en el cuadro expuesto en el párrafo 19 *supra*. Por lo que tampoco es posible analizar estos cargos.
25. Por último, el accionante impugnó el artículo 38, j del Reglamento Interno de Seguridad y Salud indicando que EMASEO EP no destinó lugares en la institución para “*reñir y discutir*” (ver párrafo 8.2.iv *supra*). En el reglamento actualmente vigente, se aprecia que el artículo 5 no reproduce la disposición demandada por lo que no es posible analizar este artículo. Cabe precisar que aún si el artículo siguiera vigente, el cargo alegado por el accionante es impertinente con el objeto de una acción de constitucionalidad como se indicará en el párrafo 29 *infra*.
26. En consecuencia, y luego del análisis detallado por esta Corte, se observa que las disposiciones mencionadas del Reglamento Interno de Seguridad y Salud dejaron de integrar el ordenamiento jurídico y, actualmente, no se constata una reproducción de su contenido en otras disposiciones jurídicas que permita realizar un análisis de su constitucionalidad, ni se evidencia que las mismas tengan capacidad para surtir efectos jurídicos en la actualidad, es decir, carecen de efectos ulteriores respecto de los cuáles proceda un análisis por parte de la Corte²¹. Esto, específicamente porque, como ya se mencionó, el Reglamento Interno de Seguridad y Salud tenía una duración específica – dos años– y cualquier sanción y amonestación que se podría haber aplicado no perduraría en la actualidad.
27. Por todo lo expuesto, se concluye que respecto de las disposiciones impugnadas en los párrafos 8.2.i, 8.2.ii, 8.2.iv y 8.2.v *supra* no se configura el principio de unidad

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 80-15-IN/20, de 25 de noviembre de 2020, párr. 19; y, N.º 33-16- IN/21, de 19 de mayo de 2021, párr. 13.

normativa y, en tal razón, el control constitucional actualmente carece de objeto respecto de ellas²². Sin embargo, la Corte considera posible analizar la omisión que impugna el accionante en el cargo 8.2.iii *supra*, respecto a la determinación de las obligaciones del empleador para asegurar a los trabajadores las condiciones de trabajo libres de peligro. Así, el análisis del Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo únicamente se realizará respecto del cargo expuesto en el párrafo 8.2.iii *supra*. Por lo expuesto, se continuará con el análisis de los cargos expuestos en los párrafos 8.1, 8.2.iii y 8.3 *supra*, respecto de ambos Reglamentos.

IV. Planteamiento de los problemas jurídicos

- 28.** En la demanda que origina la presente causa, el accionante cuestiona la constitucionalidad de los reglamentos impugnados por la forma y por el fondo. Sin embargo, las alegaciones únicamente se dirigen a cuestionar el *contenido* de varias disposiciones de los reglamentos, porque serían contrarias a ciertas normas constitucionales (vicios de fondo).
- 29.** Los cargos reseñados en los párrafos 8.1 y 8.3.iv *supra* muestran que el accionante pretende, mediante esta acción de inconstitucionalidad, que la Corte Constitucional analice su separación de EMASEO EP a través de un visto bueno (concordantemente, en el apartado tercero de la demanda se solicitó citar al inspector del trabajo que tramitó el referido visto bueno y en el apartado quinto se realizó un recuento de cómo fue desvinculado de EMASEO EP²³). Al respecto, se debe señalar que el control constitucional de actos normativos no tiene como propósito declarar la vulneración de derechos constitucionales ni establecer reparaciones en situaciones jurídicas concretas²⁴. Así, en este tipo de acción, no es posible realizar el control abstracto de las normas ligado al sujeto –accionante– y analizar sus argumentos respecto de su desvinculación de EMASEO EP. En consecuencia, no cabe el análisis de estos cargos, al resultar impertinentes en relación con el fin de una acción de inconstitucionalidad.
- 30.** Respecto del cargo mencionado en el párr. 8.3.i *supra*, se verifica que no se relaciona con una incompatibilidad con la Constitución, sino con una supuesta contradicción con el artículo 636 del Código de Trabajo, lo que no es materia de una acción de inconstitucionalidad, ni siquiera bajo el argumento de ser contrario a la jerarquización del ordenamiento jurídico, a la que se refiere el artículo 425 de la Constitución, porque de aceptarse tal razonamiento se llegaría al absurdo de que cualquier conflicto normativo podría resolverse en sede de la justicia constitucional.
- 31.** En función a los fundamentos de las pretensiones, se formulan los siguientes problemas jurídicos:

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 9-16-IN/21, de 5 de mayo de 2021, párr. 11.

²³ Hojas 6 y 9v del expediente constitucional.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 4-13-IA/20 de 2 de diciembre de 2020, párr. 37. Véase también la sentencia N.º 25-20-IN/22, de 29 de junio de 2022, párr. 39: “*es necesario recordar que no corresponde que esta Corte, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, analice presuntas afectaciones de derechos constitucionales en casos concretos, pues para ello existen las vías pertinentes en el ordenamiento jurídico*”.

31.1. Respecto de lo sintetizado en el párrafo 8.2.iii *supra*, el accionante señala que el Reglamento Interno de Seguridad y Salud, al no establecer las obligaciones que el empleador tiene para brindar seguridad a sus trabajadores en el desenvolvimiento de sus funciones, transgrede el derecho al trabajo en el principio de que toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar y el Convenio Internacional N.º 119 de la Organización Internacional del Trabajo (sin precisar qué disposición). De este modo, se observa que basta con analizar la alegación en la garantía reconocida en el artículo 326.5 de la Constitución²⁵. En consecuencia, se plantea este primer problema jurídico: el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo, ¿transgrede la norma constitucional contenida en el artículo 326.5 de la Constitución al haber omitido establecer las obligaciones de EMASEO EP para asegurar a sus trabajadores atención en caso de emergencias y un ambiente libre de peligros?

31.2. Respecto de lo sintetizado en los párrafos 8.3.ii y 8.3.iii *supra*, el accionante en su demanda enumera varias normas constitucionales presuntamente violentadas por el Reglamento Interno de Trabajo (artículo 76 numerales 3 y 7 literal i, 82 y 326.2 de la Constitución), no obstante, esta Corte considera que el planteamiento central de la misma busca que se absuelva si los artículos 23.04 y 24 de este Reglamento transgreden el derecho al debido proceso en las garantías de que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción, y nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. En consecuencia, se plantea este segundo problema jurídico: los artículos 23.04 y 24 del Reglamento Interno de Trabajo, ¿transgreden los principios constitucionales contenidos en el artículo 76 numerales 3 y 7 literal i de la Constitución al no tipificar las conductas a sancionarse y al establecer doble sanción por un mismo acto?

V. Resolución de los problemas jurídicos

E. Primer problema jurídico: el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo, ¿transgrede la norma constitucional contenida en el artículo 326.5 de la Constitución al haber omitido establecer las obligaciones de EMASEO EP para asegurar a sus trabajadores atención en caso de emergencias y un ambiente libre de peligros?

32. El accionante sostiene que el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo habría trasgredido el derecho al trabajo en el principio de que *“toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice*

²⁵ “Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: [...] 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”.

su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar”, previsto en el artículo 326.5 de la Constitución, al no tipificar las obligaciones que tiene EMASEO EP para prevenir riesgos y la atención en caso de emergencias. Así, la Corte pasará a analizar si el Reglamento impugnado es compatible con la obligación constitucional de EMASEO EP de brindar seguridad a sus trabajadores en el desenvolvimiento de sus funciones y la forma en que se debe proceder en caso de emergencias.

- 33.** Los artículos 1 y 4 del actual Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo establecen las obligaciones generales de EMASEO EP y las prohibiciones para la institución accionada. Así, indican que:

Art. 1.- De las obligaciones generales de EMASEO EP De conformidad a lo establecido en Art. 410 del Código de Trabajo, Art. 11 del Reglamento de Seguridad y Salud de los Trabajadores y Mejoramiento del Medio Ambiente de Trabajo, y Art. 11 al Art. 14 del Instrumento Andino de Higiene y Seguridad en el Trabajo, serán obligaciones de la empresa las siguientes:

a) En todo lugar de trabajo se deberán tomar medidas tendientes a disminuir los riesgos laborales. Estas medidas deberán basarse, para el logro de este objetivo, en directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y su entorno como responsabilidad social y empresarial.

b) Formular la política empresarial y hacerla conocer a todo el personal de la Empresa. Prever los objetivos, recursos, responsables y programas en materia de seguridad y salud en el trabajo;

c) Identificar y evaluar los riesgos, en forma inicial y periódicamente, con la finalidad de planificar adecuadamente las acciones preventivas, mediante sistemas de vigilancia epidemiológica ocupacional específicos u otros sistemas similares, basados en mapa de riesgos;

d) Combatir y controlar los riesgos en su origen, en el medio de transmisión y en el servidor, privilegiando el control colectivo al individual. En caso de que las medidas de prevención colectivas resulten insuficientes, el empleador deberá proporcionar, sin costo alguno para el servidor, la ropa y los equipos de protección individual adecuados;

e) Programar la sustitución progresiva y con la brevedad posible de los procedimientos, técnicas, medios, sustancias y productos peligrosos por aquellos que produzcan un menor o ningún riesgo para las y los servidores;

f) Diseñar una estrategia para la elaboración y puesta en marcha de medidas de prevención, incluidas las relacionadas con los métodos de trabajo y de producción, que garanticen un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de las y los servidores;

g) Mantener un sistema de registro y notificación de los accidentes de trabajo, incidentes y enfermedades profesionales y/o ocupacionales y de los resultados de las evaluaciones de riesgos del trabajo realizadas y las medidas de control propuestas, registro al cual tendrán acceso las autoridades correspondientes, empleadores y servidores;

h) Investigar y analizar los accidentes, incidentes y enfermedades de trabajo, con el propósito de identificar las causas que los originaron y adoptar acciones correctivas y preventivas tendientes a evitar la ocurrencia de hechos similares, además de servir como fuente de insumo para desarrollar y difundir la investigación y la creación de nueva tecnología;

i) Informar a las y los servidores por escrito y por cualquier otro medio sobre los riesgos laborales a los que están expuestos y capacitarlos a fin de prevenirlos, minimizarlos y eliminarlos;

j) Establecer los mecanismos necesarios para garantizar que sólo aquellos servidores que hayan recibido la capacitación adecuada, puedan acceder a las áreas de alto riesgo; y,

k) Fomentar la adaptación del trabajo y de los puestos de trabajo a las capacidades de los servidores, de acuerdo a su estado de salud física y mental, teniendo en cuenta la ergonomía y las demás disciplinas relacionadas con los diferentes tipos de riesgos psicosociales en el trabajo.

l) Contar con el plan integral de prevención de riesgos que será revisado y actualizado periódicamente con la participación de empleadores y servidores y, en todo caso, siempre que las condiciones laborales se modifiquen. El plan integral de prevención de riesgos contempla los siguientes parámetros:

1. Adoptar las medidas y los medios necesarios para que las instalaciones, maquinarias, útiles y elementos de protección sean mantenidos con las debidas condiciones de seguridad.

2. Fomentar entre los servidores el adecuado espíritu de seguridad y solidaridad, así como impartir las enseñanzas y prácticas necesarias para su formación en esta materia.

3. Organizar y facilitar los servicios médicos, comités, subcomités, y la Unidad de Seguridad y Salud con sujeción a las normas legales vigentes.

4. Prohibir o detener aquellas actividades que puedan representar riesgos de accidentes o de daños a las personas y a las instalaciones.

5. Entregar gratuitamente a sus servidores ropa, calzado de seguridad y equipos de protección personal y colectiva necesarios.

6. Efectuar exámenes médicos periódicos de los servidores.

7. Cuando un servidor como consecuencia del trabajo, sufra lesiones o pueda contraer enfermedad profesional, dentro de la práctica de su actividad laboral ordinaria, según dictamen de la comisión de evaluaciones de incapacidad del IESS, el empleador deberá ubicarlo en otra unidad de la Empresa, previo consentimiento del servidor y sin afectar a su remuneración.

8. Facilitar durante las horas de trabajo la realización de inspecciones en materia de seguridad y salud ocupacional, tanto a cargo de las autoridades administrativas, como de los órganos internos y externos de la Empresa.

9. Dar aviso inmediato a las autoridades de trabajo y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de los accidentes y enfermedades profesionales ocurridas en sus centros de trabajo y entregar una copia al Comité de Seguridad y Salud. [...]

Art. 4.- Prohibiciones para EMASEO EP *Queda totalmente prohibido al empleador:*

a) Obligar a sus servidores a laborar en ambientes insalubres, con gases o sustancias tóxicas sin que se adopten medidas preventivas necesarias para la defensa de la salud;

b) Permitir a los servidores realizar sus actividades en estado de embriaguez o bajo la acción de cualquier tóxico, sustancia estupefaciente o psicotrópica;

c) Permitir a la o el servidor el desempeño de sus labores sin el uso de la ropa y equipo de protección personal adecuados;

d) Permitir el trabajo en máquinas, equipos, herramientas o locales que no presenten condiciones mínimas de seguridad, para garantizar la integridad de los servidores;

e) Transportar a los servidores en vehículos inadecuados para este efecto;

f) Incumplir las disposiciones sobre prevención de riesgos emitidas por la Ley, reglamentos y las disposiciones de la División de Riesgos del Trabajo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social–IESS;

g) Permitir que el servidor/a realice una labor riesgosa para la cual no fue capacitado previamente;

h) Incumplir con el presente Reglamento y el funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como las demás disposiciones legales y reglamentarias que existan para el efecto y el desarrollo de las Políticas de Seguridad y Salud; y,

i) Desacatar las disposiciones o recomendaciones contenidas en los certificados médicos, debidamente avalados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-IESS o por el dispensario Anexo de EMASEO EP, o de ambos a la vez, según fuere el caso, o de los certificados emitidos por la Comisión de Evaluación de las incapacidades del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-IESS, sobre cambio definitivo o temporal de los servidores en actividades que puedan agravar sus lesiones o enfermedades.

34. De igual forma, en el Reglamento se establece: los organismos encargados de la gestión de prevención de riesgos en el trabajo (artículo 11), la gestión de riesgos laborales de la institución (artículo 13), los planes de emergencia como consecuencia de accidentes mayores que incluye las funciones de las brigadas de emergencias (artículo 15), los programas de prevención (artículos del 18 al 20), el proceso de notificación en caso de accidentes, incidentes o enfermedades profesionales (artículo 25), entre otras normas. En consecuencia, se descartan las omisiones a las que se refirió el accionante.

35. Ahora, corresponde a la Corte establecer si lo previsto en el Reglamento en cuestión es suficiente para desestimar el cargo realizado por el accionante.

36. Al respecto, es preciso señalar que un Reglamento de este tipo no puede referirse, con absoluta especificidad, a todas las obligaciones del empleador. Caso contrario se dejaría por fuera otros supuestos. Además, cabe indicar que el Reglamento reconoce la obligación del empleador de cumplir con las disposiciones legales sobre seguridad y salud (artículo 4 literal h del Reglamento). Por consiguiente, el Reglamento ha establecido las obligaciones de EMASEO EP para asegurar al trabajador el derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.
37. En conclusión, esta Corte debe desestimar las pretensiones del accionante en la presente causa respecto del Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

F. Segundo problema jurídico: los artículos 23.04 y 24 del Reglamento Interno de Trabajo, ¿transgreden los principios constitucionales contenidos en el artículo 76 numerales 3 y 7 literal i de la Constitución al no tipificar las conductas a sancionarse y al establecer doble sanción por un mismo acto?

38. Según el accionante, el artículo 23.04 del Reglamento Interno de Trabajo habría transgredido el artículo 76.7.i de la Constitución, que reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de que nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia al establecer que la reincidencia de una falta leve –que recibe una amonestación verbal– se transforma en falta grave –que habilita al empleador a iniciar el visto bueno–.
39. De igual forma, el accionante cuestiona el artículo 24 del Reglamento Interno de Trabajo porque sería contrario al artículo 76.3 de la Constitución –que prevé el derecho al debido proceso en la garantía de que “*nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté 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*”–; por cuanto este artículo no habría establecido las obligaciones de los trabajadores que en caso de ser incumplidas tendrán sanción.
40. Respecto del primer cargo, la Corte observa que no se verifica una incompatibilidad con el derecho a la defensa en la garantía de no ser juzgado más de una ocasión por la misma causa y materia, en virtud de que la reincidencia en una falta es una infracción diferente a la original, que puede ser sancionada de forma independiente. Es decir, la sanción por reincidencia se aplica a una conducta concreta distinta –en tiempo, lugar o circunstancia– de la que fue originalmente juzgada.
41. En relación con el segundo cargo, en el que se cuestiona la indeterminación de las faltas graves, cabe señalar que la disposición impugnada del reglamento (art. 24, citado en el párr. 6) no tipifica dichas faltas, sino que establece la sanción para este tipo de infracciones, por lo que se descarta que el referido cargo permita que se declare la pretendida inconstitucionalidad.

42. En conclusión, esta Corte también desestima las pretensiones del accionante referente al Reglamento Interno de Trabajo.
43. Sin perjuicio del análisis realizado, se recuerda al accionante que, de considerar que existen vulneraciones concretas a sus derechos, provenientes de los Reglamentos impugnados, la Constitución y la ley prevén acciones y vías pertinentes para ejercer dicho reclamo.

VI. Decisión

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

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción de inconstitucionalidad identificada con el **No. 4-15-IA**.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Joel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, en sesión ordinaria de miércoles 09 de noviembre de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 4-15-IA/22

VOTO SALVADO

Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce

1. Con fundamento en los artículos 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, respetuosamente formulamos nuestro voto salvado respecto de la sentencia No. 4-15-IA/22 (“**sentencia de mayoría**”), de acuerdo con las razones que exponemos a continuación:
2. La sentencia de mayoría resolvió desestimar la acción pública de inconstitucionalidad No. 4-15-IA al considerar que los actos jurídicos impugnados contenidos en el Reglamento Interno de Trabajo y en el Reglamento Interno de Seguridad y Salud de EMASEO EP (este último reemplazado por el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad en el Trabajo) (“**reglamentos impugnados**”) no contravienen normas constitucionales. Para arribar a esa conclusión, el fallo consideró que aun cuando los actos impugnados no eran actos administrativos con efectos generales, como había planteado el accionante, se tratarían de actos normativos, por ser generales, no agotarse con su cumplimiento y por “*ser EMASEO EP una persona jurídica de derecho público*”.
3. En nuestra opinión, los reglamentos impugnados tampoco son objeto de control constitucional a través de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos toda vez que no fueron emitidos por una entidad pública en ejercicio de su potestad normativa.
4. En esa línea, la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos es un mecanismo diseñado para garantizar la supremacía de la Constitución y la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través del control que realiza la Corte Constitucional de la compatibilidad de normas infraconstitucionales y disposiciones consagradas en la Constitución¹. Es decir, para que un acto jurídico sea objeto de la acción, éste debe ser dictado en razón de la potestad normativa de una persona jurídica de derecho público².
5. La potestad normativa responde a la facultad de un órgano de derecho público de expedir actos normativos, mismos que pueden ser dados en función de una potestad legislativa

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 75-15-IN/21 y acumulado de 05 de mayo de 2021, párr. 102.

² Artículo 84 de la Constitución: “*La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentaran contra los derechos que reconoce la Constitución*”.

o reglamentaria. Esta última, entendida, en sentido amplio, como la declaración de voluntad unilateral de la administración pública expresada a través de normas de carácter general y abstracto.

6. Por lo tanto, para efectos de analizar el caso concreto en el que se impugnaron dos reglamentos internos de una empresa pública, corresponde examinar si éstos fueron dictados en ejercicio de una potestad reglamentaria en sentido amplio. Ahora, la potestad reglamentaria para ser tal debe tener fundamento en la Constitución -sea de manera explícita o implícita-³ toda vez que en la norma constitucional están asignadas y distribuidas las competencias entre los distintos órganos del Estado, sin que puedan actuar por fuera de lo establecido en ella⁴. En esa línea, solo a partir de una habilitación constitucional, la ley podrá otorgar potestad reglamentaria a determinado órgano público.
7. En el presente caso, la Constitución no otorga -al menos de forma expresa- a las empresas públicas la potestad para desarrollar normas jurídicas de carácter general ni habilita al órgano legislativo a otorgar dicha facultad a través de una ley, pues el artículo 132 numeral 6 de la Constitución prevé que el órgano legislativo otorgue potestad reglamentaria a “*organismos públicos de control y regulación*”⁵, no siendo EMASEO EP uno de ellos en tanto ejerce funciones que son, principalmente, de tipo operativo⁶.
8. Ahora, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (“**LOEP**”)⁷ y el Estatuto de EMASEO EP⁸ establecen que dicha entidad tiene, entre sus facultades, la de dictar reglamentos

³ “¿Cuál es entonces el fundamento de la potestad reglamentaria? La administración no puede ejercitar más potestades que aquellas que efectivamente le han sido concedidas [...]. Pues bien, si esta detenta un poder reglamentario independiente es porque se lo ha otorgado la Constitución [...]. La existencia de un poder de participación en la elaboración del ordenamiento jurídico, la definición de una ‘fuente’ de derecho tan relevante, de un poder normativo complementario del legislativo, es, por fuerza, dada su significación, una determinación constitucional”. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Bogotá: Editorial Temis, 2008, pág. 160.

⁴ En esa línea, la Constitución concede potestad reglamentaria, por ejemplo, al Presidente de la República (art. 147 numerales 5 y 13), a la Contraloría General del Estado (art. 212 numeral 3) y al Consejo Nacional Electoral (art. 219 numeral 6).

⁵ El artículo 132 numeral 6 de la Constitución establece: “[...] Se requerirá de ley en los siguientes casos: [...] 6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”.

⁶ De acuerdo al artículo tercero del Estatuto de EMASEO EP, el objeto de la empresa pública corresponde a: “1. Operar el sistema municipal de aseo en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de las actividades de barrido y recolección de residuos sólidos; 2. Administrar las acciones y activos de agencias y unidades de negocios que formen parte del sistema municipal de aseo, [...]; y, 3. Suscribir todo tipo de contratos civiles y mercantiles permitidos por las leyes nacionales vigentes, [...], contratos que sean complementarios o afines con el servicio público municipal que presta la Empresa Metropolitana de Aseo, hasta los montos aprobados por el directorio”.

⁷ Artículo 11 numeral 8: “El Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones: [...] Aprobar y modificar los reglamentos internos que requiera la empresa [...]”.

⁸ Artículo décimo tercero del Estatuto de EMASEO EP: “Son deberes y atribuciones del Directorio: [...] Dictar los reglamentos, resoluciones y normas que garanticen el funcionamiento técnico y administrativo y el cumplimiento de los objetivos de la empresa pública metropolitana”.

internos; y, el Código de Trabajo la obliga a expedir reglamentos internos de trabajo y de higiene y seguridad⁹. No obstante, no se puede entender que los reglamentos impugnados hayan sido dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria de la empresa pública municipal, pues éstos no fueron dictados en ejercicio de una potestad reglamentaria fundada en una habilitación constitucional, sino que son producto de una ‘potestad organizatoria’ necesaria para, en este caso, regular la relación de la administración y sus trabajadores.

9. De suerte que, los reglamentos internos expedidos por EMASEO EP -entendidos como aquellos que expide la administración pública con fines de organización o gestión interna de una institución¹⁰- no son producto del ejercicio de la potestad reglamentaria sino de una potestad administrativa de organización. Por ello, están por fuera del control constitucional abstracto a través de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos al no derivar del ejercicio de una potestad normativa.
10. Aquello no implica que las empresas públicas no estén facultadas para emitir reglamentos internos de organización o que aquellos no sean objeto de control e impugnación en la vía administrativa -a través del Ministerio del Trabajo- o judicial -a través de un control de legalidad del acto de poder público en abstracto, así como de la aplicación del mismo-. En esa línea, el que los reglamentos internos de empresas públicas no sean sujetos de control abstracto de constitucionalidad tampoco descarga a su directorio o a su gerente general de la obligación de adecuar todos sus actos a lo consagrado en la Constitución, pues todas las actuaciones del poder público están sometidas a la norma constitucional.
11. Sin embargo, no compartimos que la calidad de persona jurídica de derecho público de EMASEO EP convierta automáticamente a todos sus actos jurídicos en objeto de control constitucional abstracto. De suerte que, la Corte Constitucional debe distinguir aquellos actos que fueron emitidos en ejercicio de una potestad normativa -sea esta legislativa o reglamentaria- para determinar si corresponde realizar el correspondiente control constitucional de normas generales y abstractas, como establece la Constitución.
12. En consecuencia, de la manera más respetuosa y por las consideraciones expresadas, nos apartamos del análisis de la sentencia de mayoría según el cual se desestimó la acción pública de inconstitucionalidad No. 4-15-IA, pues consideramos que la misma

⁹ Artículo 64 del Código de Trabajo: “Las fábricas y todos los establecimientos de trabajo colectivo elevarán a la Dirección Regional del Trabajo en sus respectivas jurisdicciones, copia legalizada del horario y del reglamento interno para su aprobación. Sin tal aprobación, los reglamentos no surtirán efecto en todo lo que perjudiquen a los trabajadores, especialmente en lo que se refiere a sanciones. [...]”. Artículo 434 del Código de Trabajo: “En todo medio colectivo y permanente de trabajo que cuente con más de diez trabajadores, los empleadores están obligados a elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Trabajo y Empleo por medio de la Dirección Regional del Trabajo, un reglamento de higiene y seguridad, el mismo que será renovado cada dos años”.

¹⁰ “En el primer caso, reglamentos organizativos, la administración ejercita una facultad de auto disposición sobre sí misma, para mejor cumplir los fines públicos que la Constitución le encomienda”. Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Bogotá: Editorial Temis, 2008, pág. 190.

debió ser rechazada por improcedente sin entrar a conocer el fondo de los argumentos planteados por el accionante.

Karla Andrade Quevedo
JUEZA CONSTITUCIONAL

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de las Juezas Constitucionales Karla Andrade Quevedo y Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 4-15-IA, fue presentado en Secretaría General el 22 de noviembre de 2022, mediante correo electrónico a las 16:09; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL