

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

CASO 35-22-CN

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

SENTENCIA 35-22-CN/25

Resumen: La Corte Constitucional absuelve una consulta de constitucionalidad de norma del segundo inciso del artículo 4(b) del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, respecto a su aplicación concreta para la resolución de una acción de protección. Luego del análisis, la Corte descarta que exista una incompatibilidad constitucional entre la norma en consulta y el principio de reserva de ley, puesto que esta se limita a desarrollar una infracción ya prevista en la ley.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de abril de 2022, Yandry Andrés Ojeda Cueva (“actor” o “**Yandry Ojeda**”) presentó una acción de protección en contra del Ministerio del Interior, la Inspectoría General de la Policía Nacional y la Procuraduría General del Estado.¹ Con esta acción, impugnó la resolución 036-2021-AJ-SZAI de 25 de octubre de 2021, que le impuso la sanción disciplinaria de destitución como servidor de la Policía Nacional.² El caso fue

¹ Acción de protección 11310-2022-00038. Específicamente, en calidad de legitimados pasivos, fueron citados el ministro del Interior, Patricio Carrillo Rosero, el delegado de la Inspectoría General de la Policía Nacional, mayor Luis Enrique del Pozo Sierra y el procurador general del Estado, doctor Íñigo Salvador Crespo.

² El 6 de agosto de 2021, en el marco de un proceso contravencional de tránsito flagrante (proceso penal 11335-2021-00329), Yandry Ojeda fue aprehendido, detenido y posteriormente sentenciado por haber infringido lo previsto en el artículo 385, numeral 2, del Código Orgánico Integral Penal, esto es, conducir un vehículo (placa PPO0962, marca Chevrolet, tipo Sedan, color plateado), en estado de embriaguez. La aprehensión consistió en una persecución por parte del personal policial a Yandry Ojeda, quien tomó “una actitud agresiva y a la vez insultante para con los servidores policiales, percatán[dose] que tenía halitosis alcohólica”. Como sanción, se le impuso una pena de treinta días de privación de libertad. Sin embargo, a pedido de la defensa, se aceptó la imposición de una pena mixta que consistió en quince días de privación de libertad y los restantes quince días se dispuso que cumpla “60 horas de trabajo comunitario a desarrollarlo en el UPC-Calvas, a razón de 3 horas diarias, debiéndose oficiar al respecto al señor jefe de dicha dependencia judicial, quien a la vez deberá informar del cumplimiento o no a esta Unidad Judicial”. El 20 de agosto de 2021, la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Calvas, provincia de Loja redujo a escrito la sentencia condenatoria y notificó la misma. De esta decisión, no se interpuso recurso alguno. Por su ausencia en la institución policial, producto de la mencionada sanción, se inició el sumario administrativo 012-2021-SA-DAI-AZUAY. Este proceso concluyó con la resolución 036-2021-AJ-SZAI de fecha 25 de octubre de 2021, que sancionó a Yandry Ojeda por haber cometido la falta disciplinaria muy

sorteado para conocimiento de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”).³

2. El 30 de junio de 2022, se instaló la audiencia de acción de protección, en la cual el juez de la Unidad Judicial resolvió suspender la tramitación de la causa y formular una consulta de constitucionalidad de norma ante la Corte Constitucional.
3. El 28 de julio de 2022, Juan Carlos Montalván, juez de la Unidad Judicial (“**juez consultante**”), emitió una consulta de constitucionalidad de norma, respecto de la disposición contenida en el artículo 4(b), inciso segundo, del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. El 18 de agosto de 2022, la consulta de norma ingresó a la Corte Constitucional y, mediante sorteo, la competencia se radicó ante la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes. La causa fue signada con el número 35-22-CN.⁴
4. El 11 de noviembre de 2022, el tribunal de Sala de Admisión de este Organismo avocó conocimiento de la causa 35-22-CN.⁵ En voto de mayoría, el tribunal resolvió admitir a trámite la consulta,⁶ así como notificar a las partes del proceso originario, y requerir

grave prevista en el numeral 1 del artículo 121 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

³ En su demanda, Yandry Ojeda relató que “se dio un hecho imprevisto” y que fue sentenciado con una pena privativa de libertad. Señaló que, pese a que solicitó permiso con cargo a vacaciones, las mismas fueron negadas y que la institución policial le abrió un sumario administrativo con el que últimamente fue destituido. Yandry Ojeda alegó que su inasistencia se debe a “un caso fortuito” y que el proceso disciplinario vulneró el derecho a la seguridad jurídica por no aplicar el Código Civil y el Código Orgánico Administrativo en el que se reconocen los escenarios de caso fortuito y fuerza mayor; afirmó, además, que se vulneró la garantía de autoridad competente porque quien le destituyó no fue el Inspector General de la Policía sino su delegado, lo que no se establece en la ley; el derecho a la igualdad y no discriminación porque señaló que otros policías, frente a circunstancias similares no fueron sancionados; que la resolución de destitución adolece de un vicio de apariencia por incongruencia; y que su destitución vulneró su derecho al trabajo.

⁴ El 6 de octubre de 2022, Byron Alcívar Salazar Montaña, estudiante de la carrera de derecho de la Universidad Nacional de Loja, presentó un escrito de amicus curiae, en el cual señaló que la “disposición reglamentaria resulta inconstitucional, pues limita el ejercicio de derechos al disponer que no se aceptan [sic] como justificación de ausentarse a laborar por encontrarse privado de libertad (independientemente la causa: prisión preventiva, alimentos, contravenciones, etc.)”. Adujo que tiene familiares “que son servidores policiales, la incertidumbre jurídica de ellos es grande: ¿qué pasaría si mañana por cuestión de juicio de alimentos ellos fuesen privados de libertad? Ante esto, la institución policial no mediaría justificativos y los cesaría de su trabajo. ¿Qué pasaría si en un accidente de tránsito, mi familiar sea la víctima y resulte también privado de la libertad?”.

⁵ El tribunal estuvo conformado por las juezas constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes y Karla Andrade Quevedo, y el juez constitucional Richard Ortiz Ortiz.

⁶ En lo principal, el voto de mayoría consideró, *prima facie*, la relevancia que la norma en consulta tendría para resolver el caso en concreto. El juez constitucional Richard Ortiz Ortiz presentó su voto salvado por cuanto consideró que la consulta no cumplía con el segundo y tercer requisito de la sentencia 001-13-SCN-CC.

a la Procuraduría General del Estado y a la Asamblea Nacional que remitan un informe debidamente motivado sobre la constitucionalidad de la norma en el término de 10 días.

5. El 19 de diciembre de 2022, la Asamblea Nacional presentó su informe de descargo. Por su parte, la Procuraduría General del Estado presentó un escrito señalando casillero para notificaciones el 9 de enero de 2023; mientras que el 19 de junio de 2023, Yandry Ojeda compareció solicitando que se resuelva la constitucionalidad de la norma.
6. Mediante auto de 2 de julio de 2024, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar con el contenido de dicha providencia al juez consultante, al actor, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional.
7. El 5 de julio de 2024, el Ministerio del Interior, a través del director de patrocinio judicial, solicitó que se tome en cuenta su comparecencia a la causa “a partir del presente escrito”.
8. El 6 de febrero de 2025, la jueza sustanciadora requirió al Ministerio del Interior presente su informe, debidamente motivado, sobre la constitucionalidad del reglamento impugnado en el término de 3 días. El Ministerio del Interior requirió una prórroga, la misma que fue concedida mediante providencia de 12 de febrero de 2025.⁷ Pese a ello, el Ministerio del Interior no consignó su informe de descargo.
9. El 7 de marzo de 2025, Yandry Ojeda solicitó que, ante el incumplimiento de lo dispuesto por parte del Ministerio del Interior, “se continúe con la sustanciación del presente caso y se resuelva conforme corresponda”.

2. Competencia

10. De conformidad con el artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y los artículos 141, 142, y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), la Corte Constitucional del Ecuador es competente para decidir sobre las consultas de constitucionalidad de norma.

⁷ El Ministerio del Interior señaló que: “al tratarse de normativa aplicable a la Policía Nacional del Ecuador, es indispensable que esta Cartera de Estado cuente con la apreciación por parte de la Institución Policial”, por lo que solicitó una prórroga para requerir información a la Policía Nacional.

3. Norma cuya constitucionalidad se consulta

11. El juez consultante solicita que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de la disposición contenida en el artículo 4(b), inciso segundo del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“**norma en consulta**” o “**reglamento**”), expedido mediante acuerdo ministerial 120 y publicado en el Registro Oficial 487 de 5 de julio de 2021, que establece lo siguiente:

Artículo 4: Definiciones. - Las palabras empleadas en el presente Reglamento se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; sin embargo, las que a continuación se encuentran definidas se entenderán en ese sentido, para los efectos previstos en el Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, en el presente Reglamento. [...]

b) Ausencia injustificada. - Es la no asistencia o no permanencia de la o el servidor policial a su lugar de trabajo sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio que podría adecuarse en una falta grave o muy grave de la o el servidor policial, la Unidad de Talento Humano de la Policía Nacional dará a conocer a la o el jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe que se remitirá al componente de Asuntos Internos.

Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio [énfasis añadido].⁸

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Del juez de la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja

12. El juez consultante considera que la norma en consulta es contraria al derecho a la seguridad jurídica, al derecho al debido proceso en la garantía de presunción inocencia; a las garantías de defensa y prohibición de indefensión; contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa; ser escuchado en el momento procesal oportuno y en igualdad de condiciones y presentar y contradecir argumentos y pruebas; y el

⁸ Sin perjuicio de que la norma citada se encontraba vigente a la fecha de presentación del proceso de origen y, por tanto es objeto de la presente consulta, la Corte toma nota que el acuerdo ministerial 120, que contiene el Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, fue sustituido por el acuerdo ministerial 157, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 454, de 11 de diciembre 2023, con el que se emitió el “Reglamento Sustitutivo al Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público”. Cabe también señalar que ambos reglamentos contienen disposiciones que regulan las “ausencias injustificadas”.

derecho a la igualdad y no discriminación.⁹

- 13.** Sobre la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, luego de citar fuentes doctrinarias y jurisprudencia constitucional sobre el contenido de este derecho, el juez consultante considera que, en el caso concreto, se debería aplicar el artículo 121 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOPE”)¹⁰ y no su reglamento. En criterio del juez consultante:

[...] la privación de libertad como causal de justificación no debe estar invocada en una norma secundaria reglamentaria, ya que la misma debe estar normada por la Ley de la materia, en este caso el Código Orgánico De Las Entidades De Seguridad Ciudadana Y Orden Público [sic], que en su artículo Art. 121, que ya refiere a las Faltas [sic] muy graves menciona el ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos [sic]; asunto que de manera atentatoria al principio de reserva de Ley, se dicta en el reglamento, violando en ese sentido la reserva de ley.

- 14.** En cuanto a la garantía de presunción de inocencia, el juez consultante argumenta que:

[e]ste principio se rompe al ser sancionado un servidor policial por estar imposibilitado de asistir a su lugar de trabajo, por cumplir con una medida de restricción de su libertad ordenada por una autoridad competente, con destitución, ya que dicha privación de libertad que puede ser revocada o declarada ilegal, no es susceptible de justificación al momento de que se inicie un sumario administrativo por Ausencia Injustificada.

- 15.** Sobre las garantías del debido proceso relacionadas con la defensa y prohibición de indefensión; contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa; ser escuchado en el momento procesal oportuno y en igualdad de condiciones y presentar y contradecir argumentos y pruebas, el juez consultante refiere que:

- 15.1.** Se deben considerar casos particulares como una prisión preventiva que quedó sin efecto por un sobreseimiento o una sentencia absolutoria o “en caso de cumplimiento de pena sin sentencia ejecutoriada en la cual exista posteriormente revocatoria de sentencia en segunda instancia, sentencia condenatoria revocada en casación o incluso por acción extraordinaria de protección”. Considera que, en estos casos, estas privaciones legales de libertad que pudieran ser revocadas posteriormente “impedirían la asistencia al lugar de trabajo de manera justificada, pero no podrían ser alegadas en razón de la aplicación de la norma consultada. Si eso puede suceder con privaciones de libertad que se entienden

⁹ Constitución, artículos 82, 76 numerales 2 y 7, literales a), b), c) y h) y 66 numeral 4, respectivamente.

¹⁰ COESCOPE, Suplemento del Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017, artículo 121, numeral 1.- Faltas muy graves. - Constituyen faltas muy graves los siguientes actos o actuaciones, una vez que sean debidamente comprobadas: 1. Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos [...].

como legales, qué se podría decir de las privaciones de libertad ilegales, arbitrarias, que hayan sido así declaradas”.

15.2. En esa misma línea, argumenta que también se deben tomar en cuenta “las contravenciones penales que tengan como sanción penas privativas de libertad; contravenciones de tránsito con pena corporal, siendo incluso estas últimas menos gravosas ya que tienen carácter únicamente culposo”. En criterio del juez consultante:

si bien es cierto las contravenciones penales y de tránsito violan el ordenamiento jurídico, son de menor rango que una sentencia ejecutoriada por el cometimiento de un delito. En estos casos referidos el servidor policial estará imposibilitado de ejercer su derecho a la defensa y presentar sus argumentos, ya que si bien lo haría en un sumario administrativo, la norma en mención le cierra el camino a justificar su privación de libertad, ya que evidentemente debe ser aplicada a su tenor literal con base en el principio de seguridad jurídica.

- 16.** Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, el juez consultante refiere que, toda vez que “el servidor policial” también es servidor público, considera que la norma en consulta da un trato desigual a los servidores policiales.¹¹ Para establecer la presunta desigualdad, señala que ni en la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento, así como el Código Orgánico de la Función Judicial y su reglamento, se establecen restricciones para las y los servidores públicos que se ausenten por encontrarse privados de libertad. Además, señala que la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas establece que los militares únicamente podrán ser dados de baja cuando tengan sentencia condenatoria con pena privativa de libertad de más de 90 días, en juicios penales militares o comunes, en caso de que haya cumplido una pena privativa de libertad por sentencia ejecutoriada de noventa días o menos los militares no pueden ser dados de baja. Considera que, por ello, se “evidencia un claro trato desigual al servidor policial, con los demás servidores públicos, incluso los que tienen funciones de seguridad como lo son las fuerzas armadas”.
- 17.** Finalmente, el juez consultante considera que, toda vez que en la acción de protección se analiza la resolución 036-2021-AJ-SZAI que le impuso a Yandry Ojeda la sanción disciplinaria de destitución como servidor de la Policía Nacional por adecuar su conducta a lo señalado en el COESCOP y en aplicación de la norma en consulta, se encuentra “imposibilitado de referirme en sentencia” ya que la absolución de la consulta de norma es necesaria porque “permitirá a este juzgador formar criterio y

¹¹ En criterio del juez consultante, “la desigualdad no proviene de los actos propios de las obligaciones del servidor policial, quien debe actuar con probidad y cumpliendo con los estándares de conducta determinados en el COESCOP, sino expresamente en su derecho a ser tratado igual como servidor público en el caso de ausentarse de su lugar de trabajo de manera injustificada.”

emitir la resolución que corresponda; y, evidentemente coadyuvará en los casos posteriores que por similares condiciones sean presentados ante la administración de justicia”.

4.2. Argumentos de la Asamblea Nacional

- 18.** La Asamblea Nacional (“**Asamblea**”), en lo principal, señaló que los artículos 48 y 121 del COESCOP son constitucionales porque “es indispensable determinar la correspondencia constitucional de los bienes jurídicos protegidos y las garantías de quienes se someten a un proceso disciplinario a través de un sumario administrativo en calidad de víctimas o sumariados para que estén adecuadamente regulados y protegidos.” En cuanto a la norma en consulta, especificó que “la sustentación de la constitucionalidad de la norma [...] le corresponde al órgano emisor”, esto es, al Ministerio del Interior.
- 19.** También señaló que la vía es inadecuada. Consideró que en el presente caso no se ha cumplido con la obligación de fundamentar “las disposiciones constitucionales presuntamente infringidas, fijar su contenido y alcance, el órgano emisor de la norma, además debe contener argumentos claros, ciertos, específicos y pertinentes, por los cuales se demuestre que existe una incompatibilidad normativa”. También se refirió al voto de minoría del tribunal de la Sala de Admisión de este Organismo y coincidió que “el Juez consultante no presenta una duda razonable respecto de la constitucionalidad de la norma, sino que se centra en presentar argumentos facticos [sic] del proceso que le corresponden considerar al Juez del Cantón Espíndola al resolver sobre el fondo del asunto”.

4.3. Ministerio del Interior

- 20.** El Ministerio del Interior, a través del director de patrocinio judicial, indicó como mediante Decreto Ejecutivo 381 de 2022 se escindió el Ministerio del Interior del Ministerio del Gobierno constituyéndose en una institución autónoma, en cuyo proceso de transición se realizó el acta entrega final de expedientes el 23 de febrero de 2024, fecha a partir de la cual “el presente proceso fue trasladado a esta Cartera de Estado para continuar su patrocinio”. Luego, al ser requerido con un informe de descargo y pese a habersele concedido una prórroga, el Ministerio del Interior no esgrimió ningún argumento sobre la norma en consulta.

4.4. Otros sujetos: Yandry Ojeda y Procuraduría General del Estado

21. En su escrito de 19 de junio de 2023 presentado a la Corte, el actor Yandry Ojeda solicitó, luego de citar el artículo 428 de la CRE, que se resuelva la consulta de norma a fin de continuar con la acción de protección 11310-2022-00038. Posteriormente, con fecha 7 de marzo de 2025, Yandry Ojeda insistió en que se continúe la sustanciación de la causa.
22. Por su parte, la Procuraduría General del Estado se limitó a señalar casillero para notificaciones, sin incluir ningún alegato.

5. Planteamiento y resolución del problema jurídico

23. El objeto del control concreto de constitucionalidad es garantizar que la aplicación de las disposiciones jurídicas dentro de los procesos judiciales esté acorde con la Constitución y con los instrumentos internacionales de derechos humanos, con el fin de salvaguardar la existencia de un sistema jurídico coherente y el principio de supremacía constitucional.¹² En ese orden de ideas, escapa del objeto de la consulta de norma revisar, por ejemplo, si la norma sujeta a análisis -y que sería aplicada en el caso concreto- guarda armonía con otras normas de **rango infraconstitucional**,¹³ o, pretender que **la Corte resuelva el fondo del caso** sin evidenciar contradicción con la CRE.

24. De igual manera, este Organismo ha señalado que:

[...] el control concreto de constitucionalidad **no persigue responder consultas normativas en abstracto, que no sean aplicables a la causa en discusión**. Debido a la afectación que supone a los derechos de las partes procesales la suspensión de la causa, la consulta de norma se torna excepcional y se justifica en que **la aplicación de una disposición jurídica en ese caso concreto** podría contravenir a la Constitución y vulnerar derechos [énfasis añadido].¹⁴

25. De los cargos contenidos en los párrafos 14, 15.1, y 16, esta Corte advierte que el juez consultante plantea como consulta la aplicación del reglamento a supuestos ajenos al caso en concreto. Esto se advierte cuando el juez consultante cuestiona su aplicación en el supuesto de una “privación de libertad que puede ser revocada o declarada ilegal” (párrafo 14 *supra*); o incluso en “casos particulares como una prisión preventiva que quedó sin efecto por un sobreseimiento o una sentencia absolutoria” (párrafo 15.1 *supra*), situaciones que no corresponden a los hechos del caso bajo análisis. Esto se

¹² CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 20; sentencia 2-19-CN/19, 28 de agosto de 2019, párr. 18.

¹³ CCE, sentencia 15-21-CN/21, 7 de julio de 2021, párr. 21; sentencia 3-17-CN/19, 9 de julio de 2019, párr. 47.

¹⁴ CCE, sentencia 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 21.

evidencia porque Yandry Ojeda, contrario a los supuestos de la consulta, no fue privado de libertad preventivamente, ni recibió un sobreseimiento o una sentencia ratificatoria de inocencia, sino una sentencia condenatoria ejecutoriada.¹⁵ Lo propio también se advierte cuando, con los argumentos referidos, cuestiona la norma en consulta en comparación con otras que no serían aplicables para resolver el caso en concreto (párrafo 16 *supra*).

26. Por otra parte, la Corte considera que el juez consultante pretende, a través de su consulta, que esta Corte le “forme criterio para emitir la resolución que corresponda” (párrafo 17 *supra*); o, en todo caso, que acredite su criterio para resolver el caso en concreto porque considera que las contravenciones de tránsito “son de menor rango que una sentencia ejecutoriada por el cometimiento de un delito” (párrafo 15.2 *supra*). En definitiva, estos cargos escapan de la facultad que posee esta Corte con respecto a la consulta de norma, porque las pretensiones del juez de la Unidad Judicial son contrarias a la naturaleza y objeto de esta acción.¹⁶
27. De otra parte, frente al cargo contenido en el párrafo 13 en el que el juez consultante plantea una presunta inobservancia de reserva de ley establecida en la Constitución porque, en su criterio, la excepción de privación de libertad debería estar contenida en la Ley y no en el reglamento en consulta, esta Corte considera que puede ser aplicado al caso y supone una duda constitucional. Por tanto, se formula el siguiente problema jurídico:

5.1. ¿El artículo 4(b), inciso segundo del reglamento, expedido mediante acuerdo ministerial 120, transgrede el principio de reserva de ley, al excluir la privación de libertad como causal de justificación?

28. Esta Corte ha señalado que la reserva de ley alude a aquel conjunto de asuntos y materias que, de manera exclusiva, la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado.¹⁷ En otras palabras, a la luz del principio de reserva de ley orgánica, ninguna otra autoridad (que no sea el legislador orgánico) “puede introducir limitaciones justificadas a los derechos reconocidos en la Constitución, lo cual constituye una garantía institucional de los derechos y garantías fundamentales”.¹⁸

¹⁵ Ver nota al pie 2 *supra*.

¹⁶ En el mismo sentido, ver: CCE, 39-21-CN/23, 19 de abril de 2023, párr. 24.

¹⁷ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 62; sentencia 33-20-IN/21, 5 de mayo de 2021.

¹⁸ CCE, sentencia 20-20-IN/25, 1 de mayo de 2025, párr. 114.

29. Adicionalmente, la jurisprudencia de esta Corte ha precisado que, para verificar si una disposición observa o no el principio de reserva de ley, se debe constatar si el contenido del acto normativo cuya inconstitucionalidad se demanda regula aspectos que deberían constar o no en una ley, por los mandatos prescritos en los arts. 132 y 133 de la Constitución. En dicho análisis, la Corte Constitucional no está habilitada para revisar la compatibilidad *sustantiva* entre la ley y el acto normativo impugnado, pues para ello existen, en el ordenamiento jurídico, los mecanismos ordinarios de control legal.¹⁹
30. En el presente caso, el juez consultante plantea que excluir la privación de libertad como justificativo de una infracción gravísima –faltas injustificadas- debería ser atendida en la Ley, y no en un reglamento.
31. Al respecto, el artículo 76 numeral 3 de la CRE reconoce al principio de legalidad en materia sancionatoria en los siguientes términos: “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”. Como garantía del debido proceso, el principio de legalidad sancionatoria constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, **con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole.**²⁰
32. Ahora bien, este Organismo ha establecido que la reserva de ley en infracciones y sanciones de distinta índole no opera con la misma intensidad en todas las esferas del *ius puniendi*. Por ejemplo, la Corte ha reconocido las diferencias cualitativas entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, así como la propia materia a la que hacen referencia.²¹ En esa medida, la reserva de ley permite, en el derecho administrativo sancionador:

la colaboración reglamentaria a fin de que ciertos aspectos de las infracciones administrativas puedan encontrar un mayor nivel de concreción reglamentaria que disminuya la arbitrariedad en su aplicación. De ahí que en materia administrativa la colaboración reglamentaria en la configuración de las distintas infracciones y sanciones no supone una excepción a la reserva de ley, sino que permite concretizar la legalidad material.²²

33. En suma, si bien la reserva de ley constituye -además de un mandato de tipicidad-²³

¹⁹ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 54.

²⁰ CCE, sentencia 34-17-IN/21, 21 de julio de 2021, párr. 31

²¹ *Ibíd.*, párr. 33.

²² *Ibíd.*, párr. 35.

²³ La Corte ha sostenido reiteradamente que el principio de legalidad en materia sancionatoria constituye una doble garantía: una formal, de reserva de ley; y una material que el principio o mandato de tipicidad,

una garantía procesal formal para la tipificación de sanciones en materia disciplinaria, no es menos cierto que la administración, por sus características propias y diferencias con el derecho penal, tiene la potestad para desarrollar la configuración de infracciones ya previstas en la Ley, siempre y cuando dicha configuración no implique, por ejemplo, crear una nueva infracción disciplinaria.

34. Retomando el análisis del caso concreto, la Corte observa que el COESCOP es la norma -con rango de ley- que establece y determina el régimen disciplinario aplicable que incluye: la delimitación de cuáles son las infracciones (leves, graves y muy graves),²⁴ cuáles serían las sanciones aplicables a cada supuesto; y el procedimiento a seguir en cada caso. Por ello, es el COESCOP la norma que tipifica, como falta muy grave, el “Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos”. Luego, su reglamento (párrafo 11 *supra*) se limita a desarrollar el contenido de las ausencias injustificadas ya previstas en el COESCOP, sin que aquello implique la creación de una nueva infracción que, por reserva de ley, deba necesariamente constar en el COESCOP.
35. Por las razones expuestas, este Organismo no identifica que, cuando el reglamento incluya excepciones a la sanción “faltas injustificadas” previstas en el COESCOP, se transgreda el principio de reserva de ley. Por el contrario, aquello se sujeta a los límites de configuración propios del derecho administrativo sancionador.
36. Finalmente, la Corte estima oportuno recordar que, de conformidad con el tercer inciso del artículo 142 de la LOGJCC, las autoridades judiciales **deben** continuar con la sustanciación de la causa una vez transcurrido el plazo para que la Corte Constitucional absuelva la consulta.²⁵ De tal manera que la admisión de una consulta de norma no represente, de forma alguna, una traba para el normal trámite de las causas judiciales.

por el que se “otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (*lex praevia*); a través de una formulación clara y precisa del injusto penal y su respectiva sanción (*lex certa*) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (*lex stricta*).” Entre otras ver: CCE, sentencia 106-20-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 57.

²⁴ Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, Suplemento del Registro Oficial número 19, 21 de junio 2017, Título III: “Régimen Disciplinario”.

²⁵ LOGJCC, artículo 142, tercer inciso: “[...] Si transcurrido el plazo previsto la Corte Constitucional no se pronuncia, **el proceso seguirá sustanciándose** [énfasis añadido]. Si la Corte Constitucional resolviere luego de dicho plazo, la resolución no tendrá efecto retroactivo, pero quedará a salvo la acción extraordinaria de protección por parte de quien hubiere sido perjudicado por recibir un fallo o resolución contraria a la resolución de la Corte Constitucional.”

6. 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. **Absolver** la consulta de constitucionalidad de norma 35-22-CN, en el sentido de que no existe incompatibilidad constitucional entre la norma consultada (artículos 4 literal b) del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público) con el principio de reserva de ley, por cuanto el reglamento en mención se limita a desarrollar la infracción ya prevista en la Ley (COESCOP).
2. Devolver el expediente a la judicatura de origen.
3. Notifíquese, publíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez; y, un voto salvado del señor juez constitucional Alí Lozada Prado, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 15 de mayo de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 35-22-CN/25

VOTO SALVADO

1. Respetuoso de la sentencia de mayoría, disiento con la decisión adoptada. La razón principal de mi discrepancia, que fue manifestada en las deliberaciones del Pleno de la Corte Constitucional, se refiere a la insuficiencia argumentativa para la formulación de los problemas jurídicos.

2. La Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Espíndola, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**” o “**juez consultante**”), emitió una consulta de constitucionalidad de norma, respecto de la disposición contenida en el artículo 4.b, inciso segundo, del Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público¹ (“**norma consultada**”). En lo principal, la Unidad Judicial esgrimió los siguientes cargos para fundamentar su postura:
 - 2.1. La norma consultada inobservaría el principio constitucional de reserva de ley² porque establecería que la ausencia injustificada se configura cuando un servidor policial se ausenta por más de tres días. Esta sanción constituiría una falta grave que habilitaría la destitución. No obstante, la norma consultada excluiría la privación de libertad como causa de justificación. Lo que debería determinarse en la ley y no en su reglamento.

 - 2.2. La norma consultada lesionaría el principio de presunción de inocencia. Para justificar su consulta, sostiene que las ausencias de los servidores policiales a su lugar de trabajo constituirían faltas disciplinarias sancionadas con la destitución. De forma que, si posteriormente se ordena la revocatoria de la privación de

¹ Reglamento para la Aplicación del Régimen Disciplinario del Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden. Registro Oficial 487 de 5 de julio de 2021, artículo 4.b: “**Artículo 4: Definiciones.** - Las palabras empleadas en el presente Reglamento se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; sin embargo, las que a continuación se encuentran definidas se entenderán en ese sentido, para los efectos previstos en el Libro I del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, en el presente Reglamento. [...] b) Ausencia injustificada. – Es la no asistencia o no permanencia de la o el servidor policial a su lugar de trabajo sin que medie justificación. Para la determinación de la ausencia injustificada al servicio que podría adecuarse en una falta grave o muy grave de la o el servidor policial, la Unidad de Talento Humano de la Policía Nacional dará a conocer a la o el jefe de la dependencia policial en la que esté prestando servicios, sobre la ausencia injustificada mediante un informe que se remitirá al componente de Asuntos Internos. **Para la determinación de la ausencia injustificada, no se considerará como justificativo la privación de la libertad, excepto cuando esta sea producto del cumplimiento de actos de servicio** [énfasis añadido].”

² COESCOPE, Suplemento del Registro Oficial 19, 21 de junio de 2017, artículo 121.1: “Faltas muy graves. - Constituyen faltas muy graves los siguientes actos o actuaciones, una vez que sean debidamente comprobadas: 1. Ausentarse de forma injustificada de su trabajo por tres o más días consecutivos [...]”.

libertad, la destitución del servidor policial ya se dio al no ser una ausencia justificada.

- 2.3.** La norma consultada lesionaría el principio de igualdad y no discriminación debido a que los servidores policiales tienen un trato desigual respecto del resto de servidores públicos, incluso los que se dedican a cuestiones de seguridad, como las fuerzas armadas. Este trato desigual se apreciaría al comparar las diversas sanciones disciplinarias de otros cuerpos normativos respecto a la ausencia justificada. Señala que, por ejemplo, los militares únicamente podrían ser dados de baja en caso de tener una sentencia condenatoria que disponga la privación de la libertad por más de 90 días, en juicios penales militares o comunes.
- 3.** En primer lugar, incluso si los argumentos esgrimidos por el juez consultante sobre la presunción de inocencia y el derecho a la igualdad y no discriminación hubieren correspondido a una cuestión planteada “en abstracto”, esto habría tenido que aplicarse también a la formulación del problema jurídico sobre la reserva de ley y, por tanto, excluir también este problema jurídico: es inconsistente sostener que la argumentación del juez consultante era “abstracta” y, no obstante, abordar un argumento que también estaba planteado en “abstracto”.
- 4.** En segundo lugar, el voto de mayoría determinó que el argumento detallado en el párrafo 2.1 *supra* es el único que pudo ser aplicado al caso concreto y por ello solo se formuló un problema jurídico respecto de la vulneración de la reserva de ley. Mientras que, sobre los cargos 2.2. y 2.3 *supra*, no planteó problemas jurídicos porque –sostuvo– el juez elevó en consulta la constitucionalidad de aplicar el reglamento a supuestos ajenos al caso en concreto, pues en este, la ausencia al trabajo se habría debido a que estaba privado de la libertad en cumplimiento de una sentencia condenatoria y no – como refería la consulta– al cumplimiento de una orden de prisión preventiva, consiguientemente, se habría tratado de un cuestionamiento de la norma “en abstracto”.
- 5.** Pero, en realidad, Yandry Ojeda (“**accionante**”) estuvo con prisión preventiva y no cumpliendo una sentencia condenatoria, como lo afirma el propio voto de mayoría, como lo dice la nota al pie 2. El 6 de agosto de 2021, Yandry Ojeda fue aprehendido, detenido y condenado conforme a lo previsto en el artículo 385, numeral 2, del Código Orgánico Integral Penal por conducir un vehículo en estado de embriaguez. Como sanción, se le impuso una pena de treinta días de privación de libertad. La sentencia condenatoria se redujo a escrito el 20 de agosto de 2021. En contra de esta decisión, no se interpuso recurso alguno. Por tanto, los tres días de ausencia que llevaron a la institución policial a iniciar el sumario administrativo que terminó con su destitución, el accionante estuvo en prisión preventiva. Por lo que la norma objeto de la consulta

sí incidía en el caso concreto y se debió analizar el fondo y plantear problemas jurídicos sobre los argumentos de reserva de ley, presunción de inocencia e igualdad y no discriminación.

6. Por todo lo anterior, me aparto de la decisión y formulo el presente voto salvado.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto salvado del juez constitucional Alí Lozada Prado, anunciado en la sentencia de la causa 35-22-CN fue presentado en Secretaría General el 22 de mayo de 2025, mediante correo electrónico a las 19:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL