

Quito, D.M., 03 de agosto de 2022

CASO No. 33-20-AN

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

SENTENCIA No. 33-20-AN/22

Tema: En esta sentencia, se analiza la acción por incumplimiento presentada en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, por el supuesto incumplimiento de las disposiciones transitorias primera y cuarta del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. La Corte Constitucional declara el incumplimiento parcial de la disposición transitoria primera de dicho cuerpo normativo.

I. Antecedentes

1. El 10 de septiembre de 2020, los señores Jimmy Eduardo Aristega Ortiz, Raul Alfredo Arreaga Franco, Washington Alonso Bajaña Gómez, Sandy Wimper Benavides Santos, Christian Guillermo Briones Navarrete, Darwin Rodrigo Borja Rojas, Franklin Gustavo Casan Ayervide, Alex Iván Castro Parrales, José Danilo Castro Rodríguez, Washington Gabriel Chiquito Justillos, Luis Humberto Córdova Ramos, Alex Enrique Dume Alcívar, Jenry Owen Escobar Flores, Guillermo Rafael Guerrero Veliz, Ricardo Javier Guiracocha Peralta, Javier Alberto Ibarra Pérez, Jhoon Eduardo Intriago Macías, Jimmy Fernando Intriago Burgos, Fabián Gerhardy Jiménez Panchana, Johnny Henry Jiménez Recalde, César Octavio León Andrade, Jimmy Rafael Mancero Cárdenas, Víctor Hugo Matute Petroche, Jhony Roberto Mora Veliz, Juan José Plusa Barcia, Byron Omar Rizzo León, Víctor Emilio Robalino Pazmiño, Willingthon Alexiss Robalino Pazmiño, Juan Salvador Rodríguez Bayas, Carlos Alberto Rojas Murillo, Ramón Leonardo Sabando Chumo, Cristian Darwin Salazar Ortega, Rafael Alonso Santamaría Salazar, Jonathan Fernando Torres Hidalgo, Vicente Armando Valenzuela Pisco, Julio Estalin Vásquez Bustillos, Jairo Giovanny Vásquez Velastegui, José Christian Veintimilla Escala y Marcos Augusto Vélez Ponce, en calidad de miembros activos de la Comisión de Tránsito del Ecuador¹ (o “CTE”) y por sus propios derechos (“accionantes”) presentaron una acción por incumplimiento en contra del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (“MTO”), mediante la cual exigen el cumplimiento de las disposiciones transitorias primera (o “DT1”) y cuarta (o “DT4”) del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (“COESCOP”).
2. La presente causa fue sorteada el 10 de septiembre de 2020 al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.

¹ Los accionantes pertenecen, según su demanda, a la Comisión de Tránsito del Guayas.

3. Mediante auto de 13 de octubre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional² resolvió admitir a trámite la demanda.
4. En auto de 1 de julio de 2022, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública, misma que se llevó a cabo el día 22 de julio de 2022.

II. Norma cuyo incumplimiento se demanda

5. La acción por incumplimiento ha sido presentada respecto de las disposiciones transitorias primera y cuarta del COESCOP³ emitidas por la Asamblea Nacional. Estas determinan:

***Disposición Transitoria Primera.-** En el lapso de ciento ochenta días, contados desde la fecha de entrada en vigencia de este Código, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad reguladas por este último, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones de este cuerpo legal. Una vez expedida esta normativa, de forma complementaria las referidas autoridades aprobarán los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad. Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.*

***Disposición Transitoria Cuarta.-** En el plazo de un año y por única vez, la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo determinarán la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en esta Ley. Para ello, los rangos de valoración entre los distintos niveles funcionales y grados que integran las escalas de remuneraciones mensuales unificadas, se establecerán previo estudio técnico por parte del ministerio encargado de los asuntos de trabajo y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas.*

III. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, de conformidad con el numeral 5 del artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”), en concordancia con el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y con el artículo 43 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

² El Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional estuvo conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Alf Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes.

³ Registro Oficial Suplemento 19 de 21 de junio de 2017.

IV. Alegaciones de los sujetos procesales

4.1. De la parte accionante

7. En primer lugar, respecto a la DT1, los accionantes señalan que el plazo para expedir el respectivo reglamento feneció el 6 de septiembre de 2018, por lo que dicha disposición se encuentra incumplida. Posteriormente, citan extractos de las sentencias 002-09-SAN-CC y 006-15-SAN-CC e indican que se exige el cumplimiento de una norma que contiene una obligación de hacer, clara, expresa y exigible. Además, alegan que:

Al establecer la norma en su inciso final que, hasta que se expidan los reglamentos, ipso facto e ipso jure "se aplicará" las disposiciones de este código, contiene un objetivo sociológico, cuyo incumplimiento ha afectados nuestros derechos y garantías constitucionales. (sic)

8. Alegan que el incumplimiento vulnera sus derechos a la igualdad, seguridad jurídica, a la motivación; y que, transgrede el principio de legalidad pues:

[m]ientras perdure el incumplimiento, los miembros del Cuerpo de Vigilancia de la CTE, nos encontramos en la práctica, sin Jerarquía, sin Mando, sin Grado, y sin Carga ante la INEXISTENCIA DE LOS ESTATUTOS ORGÁNICOS Y FUNCIONALES DE LA CTE, QUE DEBIERON SER DICTADOS Y APROBADOS POR EL ENTE RECTOR NACIONAL, EN CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL COESCOP. (sic)

9. Indican los principios del artículo 5 del COESCOP y señalan que a los accionantes les corresponden ciertos grados, de conformidad con la normativa referida; no obstante, como el COESCOP derogó “la Ley de Personal del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión De Tránsito Del Guayas, publicada en el Registro Oficial 805 del 10 de agosto de 1984; y la Ley de Cesantía y Mortuoria para los Empleados Civiles de la Comisión de Tránsito del Guayas, publicada en el Registro Oficial 910 del 8 de abril de 1988” y sus reglamentos, no se ha procedido con dicho ascenso, y por ende, no se ha recibido la remuneración, compensación e indemnizaciones correspondientes al grado al que aspiraban. Esto, a criterio de los accionantes, vulneró sus derechos patrimoniales pues dejaron de percibir USD 9 491,30⁴ y:

a desarrollar la carrera; ejercer una función cargo acorde con nuestra competencias personales, jerarquía, especialización y perfil profesional de conformidad con la respectiva normativa que debió emitir la entidad rectora a su cargo; nuestro derecho a recibir la remuneración, compensaciones e indemnizaciones vigentes, que se establezcan para cada grado, cargo o función, en las condiciones que determine el ministerio encargado de los asuntos de trabajo, el presente Código y su respectivo reglamento; a recibir condecoraciones o reconocimientos institucionales no económicos por actos del servicio; a la provisión de uniformes, equipamiento,

⁴ Este valor ha sido calculado desde el 19 de febrero de 2017 hasta agosto de 2020. Fs. 58, expediente constitucional.

instrumentos y útiles de trabajo, de conformidad con el reglamento respectivo de cada entidad entre otros que están siendo soslayados por el incumplimiento de la norma por parte del ente rector del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (...) seguridad jurídica [y] vida digna.

10. Sobre la base de los argumentos referidos, solicitan que esta Corte declare la vulneración de los derechos constitucionales alegados, acepte la acción por incumplimiento, ordene al MTOP cumplir la DT1, reclasifique “a todo el personal de oficiales y tropa del Cuerpo de Vigilancia de la CTE, a la estructura establecida en el COESCOPE”, expida los reglamentos correspondientes adecuándolos al COESCOPE y los “estatutos orgánicos y funcionales del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador para efectos de la asignación de competencias, facultades, atribuciones, responsabilidades y mando”, ordene al MTOP cumplir la DT4 “a fin de que determinen la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas por el COESCOPE”, con un previo estudio técnico y disponer que la Comisión de Tránsito del Ecuador pague las remuneraciones dejadas de percibir más intereses de ley a los accionantes.

4.2. De la parte accionada

11. En la audiencia celebrada el 22 de julio de 2022, el MTOP indicó que cumplió con la obligación de dictar el reglamento denominado “reglamento de carrera profesional para las y los servidores del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador” contenido en el “Acuerdo Ministerial 028-2021 de fecha 21 de mayo de 2021”. Señaló que la CTE debió socializar dicho Reglamento con su personal y que, a la fecha, existe una propuesta de reforma al mismo Reglamento de reestructuración de la carrera de selección y preselección de los aspirantes. Sobre la DT4, el MTOP indica que el cumplimiento de esa disposición compete al Ministerio del Trabajo.
12. Menciona que de acuerdo con el artículo 234 de la Ley Reformativa de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, la CTE es una persona jurídica de derecho público desconcentrada, con patrimonio propio, autonomía funcional administrativa financiera y presupuestaria y que tiene a su cargo el control de la red vial estatal con excepción de las zonas urbanas. Además, indica que la implementación de los reglamentos y la “obtención de su financiamiento” es de competencia y responsabilidad exclusiva de la CTE como ente autónomo. Por otro lado, reitera que la CTE cuenta con un estatuto orgánico vigente sobre el cual se estaría realizando una reforma.
13. En síntesis, considera que se ha cumplido con la DT1 pues el MTOP cuenta con reglamentos “como el de reestructuración de la carrera de selección y preselección de los aspirantes del cuerpo de vigilantes” y otros instrumentos. Sobre la DT4, manifiesta que en el momento en el que corresponda el MTOP se pronunciará técnicamente tras el respectivo análisis del Ministerio de Trabajo y “en lo atinente al financiamiento de los ascensos éste dependerá de la asignación presupuestaria que otorgue el Ministerio de Economía y Finanzas”. Finalmente, señala que quedó

demostrado documentalmente que el MTOP expidió el reglamento denominado de carrera profesional para los servidores del cuerpo de vigilancia de la CTE con el acuerdo ministerial 028 del 21 de mayo de 2021.

4.3. De la Procuraduría General del Estado

14. La PGE indica que la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico y que es procedente cuando la norma contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. En este caso, la DT1 del COESCOP, a criterio de la PGE, se ha cumplido con la emisión del Reglamento de Carrera Profesional para los Servidores del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador en el documento que consta en el acuerdo ministerial 028 del 21 de mayo de 2021.

V. Reclamo Previo

15. Con respecto a este requisito, la LOGJCC, en su artículo 54, determina que: *“Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o la autoridad pública o persona particular no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento”*.
16. Los accionantes solicitaron al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, presunto obligado, lo siguiente:⁵ (i) “[e]l cumplimiento del inciso segundo de la disposición transitoria primera del [COESCOP]”, y a su vez, el reconocimiento de la jerarquía que les corresponde –prefectos– de conformidad con la resolución N°. 113-2014 del Ministerio de Trabajo; (ii) “[e]l cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del COESCOP” lo que implica que se expida los reglamentos, estatutos orgánicos y funcionales con los se regule *“la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones para los miembros del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador”*; y, (iii) *“el cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta, y exhorte al Ministerio del Trabajo a fin de que determinen la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas por el COESCOP”*. Adicionalmente, solicitaron como medida de reparación que se cancele, individualmente, a los accionantes del reclamo previo, la cantidad de USD 8 467,72 por las remuneraciones que dejaron de percibir.
17. En tal sentido, se observa que se configuró el reclamo previo de conformidad con el artículo 54 *ibidem*.
18. De una revisión del expediente, este Organismo no constata la existencia de una respuesta por parte del MTOP al reclamo previo.

⁵ Fs. 67-81, expediente constitucional.

VI. Análisis Constitucional

19. De acuerdo con la Constitución y la LOGJCC⁶, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de **(i)** normas que integran el sistema jurídico, **(ii)** actos administrativos de carácter general, y **(iii)** sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan requisitos materiales, *i.e.* obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. Como ha sostenido esta Corte, el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede, entonces, obedecer tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una jurisdiccional y supranacional.⁷
20. En el caso *sub judice*, los accionantes han demandado el supuesto incumplimiento de la DT1 y la DT4 del COESCOP, disposiciones emitidas por la Asamblea Nacional. Cabe recalcar que este Organismo emitió un pronunciamiento sobre dichas disposiciones mediante la sentencia N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, por lo que, de conformidad con los argumentos esgrimidos en dicha sentencia y en la ley, se evaluará si existió un incumplimiento de normas.
21. Respecto a los fundamentos y la pretensión relacionada con la protección de derechos y el pago de remuneraciones dejadas de percibir, esta Corte evidencia que es improcedente pronunciarse al respecto. Esto por cuanto el análisis de los argumentos mencionados escapa del objeto de la acción por incumplimiento.⁸
22. Por otro lado, sobre los argumentos que se refieren al incumplimiento de normas – DT1 y DT4– que integran el sistema jurídico, este Organismo debe identificar si: (i) existe una obligación de hacer o no hacer; (ii) si la obligación, en caso de existir, es clara, expresa y exigible; y, en caso de que se verifiquen los presupuestos (i) y (ii), se debe analizar (iii) si se cumplió o no la obligación. Por último, en caso de que se evidencie un incumplimiento, se debe proceder “*a determinar cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación*”.⁹

6.1. Obligación de hacer y no hacer

23. El artículo 93 de la CRE y el 52 de la LOGCC contemplan el objeto de la acción por incumplimiento. Así se establece que dicha acción procede “*cuando la norma o*

⁶ Constitución, artículo 436 numeral 5; LOGJCC, artículo 52.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021, párr. 10.

⁸ Sobre este tipo de argumentos, las sentencias N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021 y N°. 1-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019, establecieron que la acción por incumplimiento “*no puede ser utilizada como una acción subsidiaria para la protección de derechos que deben ser declarados en un juicio de conocimiento, en el que se pueden presentar pretensiones y pruebas. Esta Corte ha podido observar que el accionante pretende utilizar esta acción para fines contrarios al objeto de la misma, como (...) que no se le han realizado las compensaciones correspondientes, lo cual desnaturaliza a la acción por incumplimiento*”.

⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 7-12-AN/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 12; y, N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 31.

decisión cuyo cumplimiento se persigue [contiene] una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”.

24. En el caso *sub lite* se persigue el cumplimiento de dos normas –DT1 y DT4– por lo que la Corte debe verificar si estas se limitan a definir, describir o permitir; o, al contrario, si estas contienen una obligación de hacer o no hacer. Es por ello que, para determinar si existe la obligación, se analizará mediante el siguiente cuadro si la DT1 y la DT4 contienen los siguientes elementos: (i) el titular del derecho o beneficiario de la obligación, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el obligado a ejecutar¹⁰.

Verificación de elementos de la existencia de una obligación		
	DT1	DT4
El titular del derecho o beneficiario de la obligación	El titular o beneficiario de la obligación son las y los servidores de las entidades de seguridad; en el caso <i>sub judice</i> , los pertenecientes al Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador. Esto en función de la propia DT1 que determina que las disposiciones del COESCOP se aplicarán de manera más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad y el artículo 2 del COESCOP que prescribe que es aplicable al “ <i>Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador [...]</i> ”.	El titular o beneficiario de la obligación son los servidores de las entidades de seguridad, en el caso <i>sub judice</i> , los pertenecientes al Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador.
El contenido de la obligación	La obligación consiste, en primer lugar, en expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a las disposiciones del COESCOP. En segundo	La obligación consiste en la homologación de perfiles y salarios de las instituciones de seguridad reguladas por el COESCOP.

¹⁰ Véase las sentencias: 46-13-AN/21 de 28 de abril de 2021, párr. 29; 38-14-AN/20 de 4 de marzo de 2020, 40-12-AN/20 de 9 de junio de 2020 y 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019.

	lugar, aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad, una vez cumplida la primera obligación.	
El obligado a ejecutar	Los obligados a ejecutar son las entidades de seguridad reguladas por el COESCOP. Al respecto, como se mencionó, el COESCOP es aplicable al Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador y el artículo 261 <i>ibidem</i> determina que el cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador es el órgano de ejecución operativa de la autoridad nacional competente para la regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; es decir, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. De tal manera que este último es el obligado a ejecutar la obligación, sin perjuicio de que la CTE pueda coadyuvar al cumplimiento de la DT1 del COESCOP en función de sus competencias.	El cuerpo de vigilancia de la CTE es una entidad complementaria de seguridad de la Función Ejecutiva. Este, de acuerdo a los artículos 261 y 262 del COESCOP, es el órgano de ejecución operativa del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Por ende, los obligados a ejecutar son el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y el Ministerio de Trabajo; independientemente de que la CTE contribuya al cumplimiento de la DT4 del COESCOP, en función de sus competencias.

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

25. Como se desprende del cuadro precedente, la Corte verifica que la DT1 y la DT4 contienen obligaciones de hacer.

6.2. Obligación clara, expresa y exigible

26. Para que una obligación sea considerada *clara*, los elementos de la obligación –sujeto activo, sujeto pasivo y el objeto de la obligación– deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para su identificación. Para ser considerada *expresa* debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé

lugar a equívocos, sobre el objeto y el alcance de la misma. Es decir que, es expresa cuando el contenido de la obligación esté manifiestamente escrito en la disposición. Finalmente, para que la obligación sea *exigible* no debe estar sujeta a condición o plazo que esté pendiente de verificarse.¹¹

27. Ahora bien, después de verificar que existe una obligación de hacer (párrs. 22 y 24 *supra*), le corresponde a la Corte Constitucional evaluar si esta es clara, expresa y exigible.¹² A saber:

Obligación clara, expresa y exigible		
	DT1	DT4
Obligaciones	<p>Como se indicó en la sentencia N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, la DT1 tiene dos obligaciones:</p> <p>(i) “en [el lapso de ciento ochenta días], desde la entrada en vigencia del COESCOP, 21 de diciembre de 2017, el [Ministerio de Transporte y Obras Públicas] debía expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del [Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador]; y, una vez aprobado el reglamento, debía</p> <p>(ii) aprobar los estatutos orgánicos y funcionales del [Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador].”¹³</p>	<p>La obligación consiste en que “la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad [en el presente caso, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas] y el ministerio rector de los asuntos de trabajo [Ministerio del Trabajo], determinen la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en el COESCOP”.¹⁴</p>

¹¹ Corte Constitucional, sentencia N°. 21-18-AN/21 de 21 de abril de 2021, párr. 25 y N°. 29-21-AN/22 de 26 de mayo de 2022, párr. 30.

¹² Esto sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 42.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 46.

<p>Clara</p>	<p>Se observa que ambas obligaciones son claras pues sus elementos se encuentran determinados, son entendibles, su contenido es evidente y no requieren de interpretaciones extensivas para su identificación.</p>	<p>Se observa que la obligación es clara pues sus elementos se encuentran determinados, es entendible, su contenido es evidente y no requiere de interpretaciones extensivas para su identificación.</p>
<p>Expresa</p>	<p>Se observa que ambas obligaciones son expresas pues están redactadas en términos precisos y específicos de manera que no dan lugar a equívocos sobre su objeto y alcance.</p>	<p>Se observa que la obligación es expresa por cuanto se encuentra redactada en términos precisos y específicos que no dan lugar a equívocos.</p>
<p>Exigible</p>	<p>Respecto a la obligación (i), esta pende de un plazo; no obstante, <i>“este ha sido superado en exceso, es decir no está pendiente de verificarse”¹⁵, Esto en consideración a que los 180 días otorgados por la DT1 del COESCOP ya se cumplieron porque este fue emitido en junio de 2017 y el plazo venció en junio de 2018”¹⁶.</i></p> <p>Sobre la obligación (ii), tampoco existe un plazo o</p>	<p>Sobre la exigibilidad de la DT4, tal y como se desprende de la sentencia N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, esta es una obligación condicionada a la intervención de otras instituciones y no solamente a la del Ministerio de Transporte y</p>

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 37-13-AN/19 de 7 de noviembre de 2019, párr. 39; y, N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 44.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 44.

	<p>condición pendiente de verificarse pues “<i>si bien los estatutos orgánicos y funcionales del [cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador] dependen de que se haya aprobado el reglamento, la aprobación del reglamento, al ser una obligación, no puede considerarse al mismo tiempo como una condición, más aún cuando una condición es un hecho futuro que no depende de la voluntad de los obligados, en este caso el propio [Ministerio de Transporte y Obras Públicas]</i>”¹⁷. Así, la obligación (ii) de la DT1 es exigible.</p>	<p>Obras Públicas. “Así, la obligación depende del cumplimiento de obligaciones del MDT (un estudio técnico) y del Ministerio de Finanzas (un dictamen favorable). En ese sentido, la obligación contenida en la disposición en análisis está condicionada al cumplimiento de otras obligaciones, lo cual implica que la obligación de la DT4 no es exigible”. Por lo expuesto, se observa que el cumplimiento de la obligación constante en la DT4 no es exigible.</p>
--	--	---

**Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

- 28.** Por lo expuesto en el cuadro precedente, esta Corte verifica que la DT1 contiene dos obligaciones de hacer, que son consideradas claras, expresas y exigibles. *Ergo*, sobre esta disposición, se continuará con el análisis para verificar si ha existido un incumplimiento de las obligaciones contenidas en la DT1.
- 29.** Por otro lado, respecto a la DT4, este Organismo advierte que no existe una obligación exigible, por lo que no es posible pronunciarse sobre el incumplimiento de dicha disposición.

6.3. Incumplimiento de la DT1

¹⁷ *Id.*

30. En la audiencia de 22 de julio de 2022, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas indicó que se emitió el Acuerdo Ministerial 028-2021¹⁸ por lo que, sí habría cumplido la obligación (i) contenida en la DT1. Asimismo, el 20 de julio de 2022, adjuntó el oficio 147-2022-CGAJ, el Decreto 473, el Acuerdo Ministerial 025, el oficio MTOP-DADM-21-70-OF y el Reglamento de Carrera Profesional para las y los Servidores del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador. Con respecto a esto, la Corte Constitucional observa que el referido Reglamento tiene como objeto y ámbitos regular las carreras del personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador, de conformidad con las disposiciones del COESCOP¹⁹. Por otro lado, no se observa que existen o que fueron aprobados, de forma posterior al 2017, los estatutos orgánicos y funcionales, esto es la obligación (ii) de la DT1²⁰.

¹⁸ El Reglamento se divide, en lo principal, en las siguientes secciones: ámbito y finalidad; formación académica externa; planificación y organización; educación continua complementaria; proceso de postulación y selección para programas de educación continua; excusas; separación y reprobación de programas de educación continua y continua avanzada; proceso de evaluación para el ascenso; competencia y órganos administrativos para el ascenso; requisitos y suspensión; componentes para la evaluación del ascenso; evaluación anual de desempeño y gestión por competencias; curso de ascenso; valoración de los méritos y deméritos; deméritos; porcentaje de los componentes; sustanciación –notificación, recopilación, verificación de requisitos, entrega de formularios, resolución y notificación de la calificación de ascenso, apelación–, tránsito de técnico operativo a directivo; condecoraciones; requisitos para el otorgamiento; apelación; felicitaciones –trámite para conceder felicitaciones–; reconocimientos; vacaciones, licencias y permisos –adelanto y/o postergación de vacaciones–; bienestar social, seguridad y salud ocupacional; y, salud física y mental; orgánicos numéricos; tiempos de los regímenes; traslados por especialidad; causas de solicitudes de traslados; comisiones de servicio; evaluadores; órganos de apoyo; formulario de evaluación; componente calidad de la formación; componente de cumplimiento de normas disciplinarias; procedimiento para la evaluación; evaluación de control de confianza; procedimiento administrativo para la cesación; reincorporación y Disposiciones Transitorias. De forma previa a la emisión del Acuerdo Ministerial 028-2021, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas habría emitido el Acuerdo 035-2020, el cual contenía el Reglamento de estructuración y reestructuración de la carrera del personal del cuerpo de vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador; esto, según el MTOP fue expedido con el objetivo de cumplir la DT1.

¹⁹ No se desprende del Registro Oficial la publicación del referido Reglamento; a pesar de que con fecha 25 de mayo de 2021, a través del oficio N°. MTOP-DADM-21-70-OF, el Director Administrativo Ronald Gabriel Sarmiento Martínez solicitó que se proceda a la publicación en el Registro Oficial del Acuerdo Ministerial 028-2021. Llama la atención de esta Corte Constitucional la falta de publicación de este Reglamento pues ha transcurrido más de un año que este escrito, en conjunto con el Reglamento referido, fue enviado.

²⁰ Como fue expuesto en la audiencia, el MTOP indica que sí existe un estatuto. A pesar de esto, el procurador común de los accionantes, dentro de la audiencia, indica que el estatuto al que se refiere el representante del MTOP se encontraba vigente desde el 2013 en función de la “*derogada Ley del Cuerpo de Vigilancia*”. Al derogarse esta ley, “*se derogó todo de lo que de ella se desprendía*”. Cabe señalar que nunca fue adjuntado al proceso el estatuto al que hizo referencia el MTOP. Por otro lado, la expedición de un estatuto del año 2013 no obedece a la obligación contenida en la DT1. Esto por cuando la DT1 establece que debía ser expedida la normativa (reglamentos) para que, con base a esto, se aprueben los estatutos. No se podría indicar que con un estatuto que fue emitido con anterioridad a la vigencia del COESCOP se cumplió la obligación.

31. Cabe señalar que si bien el MTOP señaló en la audiencia que la CTE es la entidad que debe emitir el estatuto de acuerdo con los artículos 234²¹ y 238²² de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, este argumento no cabe por lo siguiente: la DT1 indica que el obligado es el ente **rector nacional** y local de las entidades de seguridad. Como prescribe el artículo 261 del COESCOP, el cuerpo de vigilancia de la CTE es el órgano de ejecución operativa de la **autoridad nacional competente** para la regulación y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Así, el ente rector nacional de esta entidad de seguridad es el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, lo que es ratificado por el artículo 262 de la ley *ibidem* la cual indica que el Cuerpo de Vigilancia del CTE se encontrará sujeto a las regulaciones emitidas por el MTOP. Por ende, el obligado de la DT1 es el MTOP y no la CTE, sin perjuicio de que esta última institución pueda coadyuvar al cumplimiento del COESCOP en función de sus competencias.
32. Es decir que se ha incumplido una de las obligaciones contenidas en la DT1, pues si bien existe un Reglamento de carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del Cuerpo de Vigilancia de la

²¹ “La Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) es una persona jurídica de derecho público, desconcentrada, de duración indefinida, con patrimonio propio y con autonomía funcional, administrativa, financiera y presupuestaria [...]”

²² “Son atribuciones del Director Ejecutivo de la Comisión de Tránsito del Ecuador, a más de las determinadas por el Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, (ANRCTTTSV), las siguientes: a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, reglamentos, regulaciones emanadas de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANRCTTTSV) y las resoluciones del Directorio; b) Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la Comisión de Tránsito del Ecuador, y ejercer la máxima autoridad sobre los funcionarios civiles y los miembros del Cuerpo de Vigilancia, para lo cual planificará y dirigirá la formación profesional del personal del Cuerpo de Vigilancia, mediante la escuela de Formación de Oficiales y Tropa, EFOT, y/o los Centros de Educación Superior, con sujeción a la ley; c) Asistir a las sesiones del Directorio con voz pero sin voto; d) Preparar el plan operativo anual POA, el plan anual de inversiones PAI, y el Plan Plurianual Institucional PPI; e) Ejecutar, planificar y controlar la gestión administrativa, operativa y financiera de la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), fiscalizar los recursos y bienes de la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), de conformidad con la ley; f) Elaborar el presupuesto anual de la entidad, para conocimiento del Directorio de la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) y del Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANRCTTTSV); y, posterior aprobación del Directorio de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANRCTTTSV); g) Declarar de utilidad pública, con fines de expropiación, los bienes indispensables destinados a la construcción de la infraestructura del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; h) Promover, ejecutar y mantener campañas masivas, programas y proyectos de educación en temas relacionados con el tránsito y seguridad vial; i) Autorizar, en el ámbito de sus atribuciones, pruebas y competencias deportivas que se realicen utilizando, en todo el recorrido o parte del mismo, las vías públicas de su jurisdicción en coordinación con el organismo deportivo correspondiente y la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial; y, j) Las demás que determine la ley, su reglamento y las resoluciones que expida la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANRCTTTSV).”

Comisión de Tránsito del Ecuador²³; no existen y no fueron aprobados los estatutos orgánicos y funcionales que debían ser aprobados de conformidad con la DT1.

6.4. Medidas adecuadas para el cumplimiento de la DT1

33. Siguiendo la línea de la sentencia N°. 60-18-AN/21 de 15 de septiembre de 2021, esta Corte considera que la medida más adecuada para el cumplimiento de las obligaciones en cuestión es ordenar la efectiva expedición y aprobación de los estatutos orgánicos y funcionales. Para aquello, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas deberá, en el término de 20 días desde la notificación de la presente sentencia, elaborar y presentar a esta Corte un cronograma de estricto cumplimiento para contar con el estatuto orgánico y funcional en un término máximo de 120 días desde la notificación de la presente sentencia.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución, esta Corte resuelve:

1. **Aceptar parcialmente** la acción por incumplimiento N°. 33-20-AN.
2. Declarar el incumplimiento parcial de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.
3. Como medidas de cumplimiento, se ordena al Ministerio de Transporte y Obras Públicas que expida el estatuto orgánico y funcional, que se determina en las obligaciones de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Para el efecto, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, deberá: (i) presentar un cronograma en el término de 20 días desde la notificación de esta sentencia tomando en consideración el contenido de la misma; y, (ii) emitir y aprobar el estatuto que establece la norma en el término de 120 días desde la notificación de esta sentencia.
4. Ordenar al Registro Oficial que publique el Acuerdo Ministerial 028-2021 suscrito el 21 de mayo de 2021.
5. Llamar la atención al Ministerio de Transporte y Obras Públicas por la negligencia en la expedición y aprobación del estatuto ordenado por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público desde 2017 y por el cumplimiento tardío de la emisión del Reglamento que regule la estructuración, reestructuración, de las carreras de personal, sus

²³ Cabe señalar que si bien se observa la emisión del Reglamento –Acuerdo Ministerial 028-2021– para verificar el cumplimiento de la DT1, esto no conlleva que se valide las disposiciones contenidas en el mismo.

orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador.

6. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 03 de agosto de 2022; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)