Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021.

CASO No. 60-18-AN

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

SENTENCIA No. 60-18-AN/21

Tema: La Corte Constitucional analiza el alegado incumplimiento de las disposiciones transitorias primera y cuarta del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, acepta parcialmente la acción y declara el incumplimiento de la disposición transitoria primera del referido Código.

1. Procedimiento ante la Corte Constitucional

1. El 13 de noviembre de 2018, Macariel Lautarito Márquez González (en adelante, "el accionante") presentó acción por incumplimiento en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, "SENAE")[1]. En su demanda, el accionante alegó el incumplimiento de las disposiciones transitorias primera y cuarta (en adelante, "DT1" y "DT4", respectivamente) del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (en adelante, "COESCOP")[2]. Adicionalmente, en escritos posteriores a la admisión de la causa, señaló que la disposición transitoria tercera del Código *ibídem* (en adelante, "DT3") también se ha incumplido.

2. El 5 de febrero de 2019, fueron posesionados ante la Asamblea Nacional los actuales jueces y juezas constitucionales. El 20 de febrero de 2019, el caso fue sorteado a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y el 27 de marzo de 2019, el Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa No. 60-18-AN[3].

3. El 12 de abril de 2019, Marco Proaño Durán, director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado (en adelante, "PGE"), compareció al proceso señalando casilla constitucional. A su vez, el accionante presentó escritos el 15 de abril, 28 de mayo, 11 de julio, 12 de noviembre de 2019, 7 de enero, 9 de marzo, 27 de octubre, 23 de noviembre de 2020, 8 de enero, 2 de marzo, 8 de abril y 2 de junio de 2021.

[1] El accionante solicitó que se cuente con la Procuraduría General del Estado.
[2] El COESCOP se publicó en el Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.
[3] La Sala estuvo conformada por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4. El 29 de junio de 2021, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento del caso y convocó a audiencia pública[4].

5. El 28 de julio de 2021, el SENAE presentó un escrito señalando que ha tomado varias acciones para dar cumplimiento a las disposiciones del COESCOP.

6. El 29 de julio de 2021 se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual comparecieron el accionante y el SENAE. También comparecieron, en calidad de *amici curiae*, Juan Carlos Salas Villacrés y Christopher Iván Riofrío Cortez. No compareció la Procuraduría General del Estado, a pesar de haber sido debidamente notificada.

2. Competencia

7. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República (en adelante, "CRE"), en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, "LOGJCC").

3. Texto de la norma cuyo cumplimiento se reclama

8. El contenido de las DT1 y DT4 del COESCOP es el siguiente:

> ***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.*

[4] En esta providencia se notificó al accionante, SENAE, Ministerio de Trabajo (en adelante, "MDT") y a la Procuraduría General del Estado.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4. Fundamentos de las partes[5]

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

9. En relación con la DT1, el accionante sostuvo que existe incumplimiento de la elaboración y creación del Reglamento de Aplicabilidad del libro IV del COESCOP. Para el accionante, el presunto incumplimiento afectó sus derechos del buen vivir. Agregó que el COESCOP entró en vigencia el 17 de diciembre de 2018 y que el SENAE infringió el artículo 82 de la CRE porque el reglamento "*debía entrar en vigencia a fecha de los 180 días, desde el 17 de junio de 2018, INCUMPLIMIENTO del mandato de la Ley* […]" (sic).

10. A su vez, el accionante sostuvo que, a la fecha de presentación de la demanda, "*ha transcurrido más de 5 meses y la INSTITUCIÓN, representantes o su delegado, no han pronunciado* (sic) *con la socialización del Reglamento IV LIBRO- COESCOP, existiendo un desacato al mandato de Ley.,* (sic) *quedando en el limbo el mandato de la norma* […]". Asimismo, señaló que el SENAE, como ente rector del cuerpo de vigilancia aduanera, no ha cumplido con regular "*la carrera de personal, ascensos, jerarquización, grado, remuneraciones, uniformes, y, 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"* (sic).

11. El accionante sostuvo que la "*institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector",* conforme el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, debían cumplir con la DT4, en relación con *"*[l]*os ascensos, grados, jerarquización, remuneraciones, homologación salarial de conformidad a las instituciones que conforman el* [COESCOP] […] *DOTACIÓN DE UNIFORMES., de conformidad a la disposición del Ministerio de Trabajo, SEGUNDA PARTE del Art. 5.- **De dotación uniformes.-** Ministerio de Relaciones Laborales ACUERDO MINISTERIAL No. MRLA-2013-Ministerio de Relaciones Laborales Considerando (0157)*" (sic) (énfasis del original).

12. El accionante se refirió a los artículos 11, 35, 66, 75, 76, 93, 169, 172, 426 y 436 de la CRE, 3 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 8 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 6, 52, 54 y 55 de la LOGJCC.

13. A su vez, en escritos posteriores a su demanda, el accionante mencionó que también se ha incumplido la DT3 del COESCOP. En la audiencia celebrada ante esta Corte, mencionó que las DT1, DT3 y DT4 han sido incumplidas. A su vez, agregó que se ha hecho caso omiso del reglamento de aplicabilidad para el cuerpo de vigilancia

[5] Esta Corte realiza una síntesis de los argumentos planteados por las partes tanto de forma escrita como en la audiencia pública.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

aduanera para que se regule la reestructuración de grados de jerarquía de la carrera del cuerpo de vigilancia de aduana.

14. Sobre la prueba del reclamo previo, el accionante afirmó que presentó varios documentos e insistencias ante el SENAE y otras instituciones públicas, de los cuales recibió contestaciones[6].

15. En escrito presentado el 7 de enero de 2020, el accionante sostuvo, en lo principal, que se ha discriminado al cuerpo de vigilancia aduanera en relación con la homologación de los perfiles de salarios respecto de los militares, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Guayas. Además, adjuntó un modelo de Reglamento General para el Cuerpo de Vigilancia Aduanera, SENAE, IV Libro del COESCOP.

16. El 9 de marzo de 2020, el accionante señaló que existe inflación, alto costo de vida, pases por todo el territorio nacional y que no existen los incentivos prescritos en la ley, que no hay igualdad en las remuneraciones respecto de otros grupos de "uniformados" y que se le discrimina. Agregó que presentó peticiones en la Presidencia de la República, en el Ministerio de Finanzas, en el MDT y ante el SENAE y que el COESCOP es "*letra muerta, porque no hay una sola autoridad, que ordene o acare el mandato de Lay* [sic] […]". En este escrito, señaló como pretensión que se cumplan las disposiciones transitorias primera y cuarta, en igualdad con "*homologación igual a los demás grupos uniformados del país, igual remuneraciones".*

17. En escrito presentado el 27 de octubre de 2020, el accionante, en lo principal, alegó que se incumplió la DT4, mencionó que no existe homologación en remuneración para el cuerpo de vigilancia aduanero, que existe una remuneración sumamente inferior a los demás entes de seguridad, por lo que habría discriminación, que no le alcanza para los gastos económicos de traslados administrativos, que no se cumple con los gastos de traslado conforme la Ley Orgánica de Servicio Público. Adicionalmente, el 23 de noviembre de 2020, el accionante insistió en la tramitación de la causa y en que no existe homologación de remuneraciones, que al cuerpo de vigilancia aduanera se le traslada por el territorio nacional y que no hay la estructura de grados y nombramientos por promociones. Agregó que vive en el cantón Durán, que con el costo de vida actual le toca viajar a la provincia de Imbabura, que es una discriminación con la remuneración que percibe y que no hay compensación.

18. A su vez, el 8 de enero de 2021, el accionante mencionó que existe discriminación hacia el cuerpo de vigilancia aduanera respecto de otros cuerpos de seguridad, que

[6] De los documentos incorporados en el expediente constitucional es pertinente mencionar que a foja 24 consta parcialmente el oficio No. SENAE-DPP-2018-0741-M de 10 de octubre de 2018, suscrito por la directora general del SENAE y en el cual se devuelve la petición al accionante y se insiste en que el reglamento al que hace referencia la DT1 se aprobará conforme con la ley y, a fojas 26 a 28, el documento No. SENAE-UVAG-2018-0007-PV de 11 de octubre de 2018, suscrito por el director zonal 4 del SENAE en el cual, en lo principal, se sanciona al accionante con una amonestación verbal por haber dirigido peticiones directamente a la directora general del SENAE y no al director de su zona.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

los vigilantes aduaneros rotan por todo el país y que el Ministerio de Relaciones Laborales "*de ese entonces decían que no podían atender al UVA porque no teníamos una Normativa* […]" (sic). A su vez, añadió que existe incumplimiento de la DT3 del COESCOP y el 2 de marzo de 2021, solicitó que se declare el silencio administrativo "*con la última petición, presentada* ***el 8 de enero de 2021, hoy 01 de marzo de 2021, ha transcurrido más de 33 días,*** *LABORABLES* […]" (sic) (énfasis del original). Además, volvió a señalar que la DT3 del COESCOP también estaría incumplida. Agregó que se vulneran sus derechos de "ascenso", del buen vivir, vida digna y remuneración justa. El 8 de abril de 2021, el accionante insistió en que se resuelva la causa y que la acción de protección No. 10281-2020-02754, planteada por el cuerpo de vigilancia aduanera, fue rechazada ordenándose que se remita a esta Corte como acción por incumplimiento y el 2 de junio de 2021, el accionante presentó un escrito de insistencia y solicitó que se oficie al MDT y al SENAE para que envíen información sobre las remuneraciones de los grupos armados del país, así como la nómina del personal por promociones con fecha de graduación.

19. Sobre la base de los argumentos expuestos, el accionante solicitó que a partir de esta garantía se subsane y repare posibles vulneraciones a derechos constitucionales que tuvieron origen por el incumplimiento de las normas referidas.

4.2. Posición de la autoridad accionada

20. La entidad accionada presentó un escrito en el que sostiene que ha realizado mesas de trabajo, reuniones y oficios con el MDT y las instituciones reguladas por el COESCOP. Presentó una bitácora de acciones tomadas para cumplir con la disposición general primera y las disposiciones transitorias primera, tercera, cuarta, quinta y reformatoria segunda, todas del COESCOP.

21. Afirmó que el SENAE no es competente para cumplir con la disposición transitoria segunda del COESCOP porque la misma determina que los sujetos obligados son el MDT y el IESS.

22. Respecto de la disposición general primera, señaló que cuenta con el proyecto de reglamento de uniformes, símbolos e identidad del cuerpo de vigilancia aduanera, que no puede ser suscrito hasta que los demás instrumentos se encuentren aprobados por el MDT.

23. En relación con la DT1, sostuvo que cuenta con el proyecto del reglamento general, el plan de carrera y el plan orgánico numérico, que no pueden ser suscritos hasta que los demás instrumentos se encuentren aprobados por el MDT y hasta que se apruebe la estructura de la carrera dividida y las políticas de ubicación y perfiles.

24. Sobre la DT3, mencionó que se encuentra en trámite para suscribir un convenio de cooperación; sobre la DT4, señaló que ha insistido con el MDT; y, sobre la disposición transitoria quinta, afirmó que ha insistido con el MDT y que "*hasta no contar con la aprobación de las políticas de ubicación y los perfiles aprobados por*

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

el MDT no es posible conocer la clasificación de los puestos de los miembros del CVA".

25. Sostuvo que el cumplimiento de las disposiciones no solo le compete al SENAE sino a otras instituciones conforme las mismas disposiciones del COESCOP y que ha "*agotado todas y cada una de las acciones que dependen de la institución para dar cumplimiento a la transitoria primera*", así como a las demás disposiciones. Mencionó que ha realizado varias actividades para cumplir con las disposiciones del COESCOP, que no se ha accionado a todas las instituciones obligadas al cumplimiento del COESCOP, que en la demanda no se demuestra en qué forma se vulneran los derechos del accionante y que no ha existido omisión porque ha realizado varias acciones para dar cumplimiento[7]. En la audiencia celebrada ante este

[7] De los documentos presentados por el SENAE, la Corte estima relevante detallar los siguientes:
(i) A fojas 168 a 175: Memorando No. SENAE-DNH-2021-1307-M de 22 de julio del 2021 emitido por la directora nacional de talento humano del SENAE y dirigido al director procesal subrogante de la misma institución. Este documento tuvo como fin detallar las acciones del SENAE para dar cumplimiento al COESCOP en relación con la causa 60-18-AN. En lo principal, sobre la DT1 se menciona que el SENAE cuenta con el proyecto de reglamento general "*que no puede ser suscrito hasta que los demás instrumentos se encuentren aprobados*", que cuenta con el proyecto de plan de carrera "*que no puede ser suscrito hasta que el MDT apruebe la estructura de carrera dividida*" y que en reiteradas ocasiones ha remitido "*el numérico, sin embargo, hasta no contar con la aprobación de las políticas de ubicación y los perfiles aprobados por el MDT no es posible conocer la ubicación y numérico del CVA*". Sobre la DT3 señala que la malla curricular y la acreditación del centro de formación se encuentran en trámite para suscribir un convenio de cooperación. Sobre la DT4 se señala: (i) que envió al MDT los perfiles el 30 de mayo de 2021 pero que el 16 de julio de 2021, se le respondió señalando que deben contar con resoluciones aprobadas de la propuesta de plan de carrera y de la escala remunerativa para los puestos de carrera, (ii) que cuentan con la aprobación del MDT sobre la escala salarial, que han insistido con la emisión de la resolución de la escala salarial y que (iii) remitió nuevamente las bandas salariales, el impacto presupuestario y el Reglamento de Jornada Laboral para la aprobación del MDT. El SENAE señaló que a través de varias actuaciones ha efectuado acciones para la implementación de la reglamentación del COESCOP. Sin embargo, concluyó que mientras no cuente con la aprobación de los instrumentos técnicos por el MDT no puede emitir el reglamento correspondiente.
(ii) A fojas 180-184: Oficio No. MDT-SPN-2019-0042 de 14 de marzo de 2019, suscrito por la subsecretaria de políticas y normas del MDT y dirigido, entre otros, a la directora general del SENAE. En este documento se puede observar que se han realizado mesas de trabajo interinstitucionales relacionadas con el COESCOP y en el mismo se solicitó al SENAE, la coordinación con el cuerpo de vigilancia aduanera para poder expedir, en lo principal, normativa relacionada con la DT4 y la disposición transitoria quinta del COESCOP.
(iii) A fojas 217-219: Oficio No. SENAE-DNH-2020-329-OF de 30 de abril de 2020, suscrito por la directora nacional de talento humano del SENAE, dirigido al MDT, y en el cual solicita un pronunciamiento respecto al procedimiento a seguir, considerando las directrices emitidas por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, puesto que durante el segundo trimestre de 2020 "***no es pertinente continuar con el presente proceso y acciones relacionadas a proyectos de escala salarial, compensación anual, bandas remunerativas, políticas de ubicación, impacto presupuestario y jornada laboral del Cuerpo de Vigilancia Aduanera, dentro del proceso de implementación de la reglamentación correspondiente al COESCOP; puesto que dicho proceso puede conllevar solicitudes de creación de puestos, revisión ascendente a la clasificación y valoración de puestos, o acciones / movimientos que podrían generar impacto presupuestario*** […]" (énfasis del original).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Organismo, la representante del SENAE señaló que considera que el MDT es un ente también obligado por las disposiciones transitorias del COESCOP y debió actuar como legitimado pasivo en la presente causa porque su presencia es indispensable. Al respecto, presentó varios oficios que permiten observar el intercambio de observaciones, información y acciones entre el SENAE y el MDT. Además, sostuvo que "*indiscutiblemente tenemos la obligación de hacer y que dentro de esta obligación ha cumplido en el ámbito de sus competencias*" pero que no le corresponde únicamente al SENAE[8].

26. Conforme lo anterior, solicitó que se rechace la acción por improcedente.

4.3. *Amici Curiae*

27. Juan Carlos Salas Villacrés, en calidad de abogado de 237 vigilantes aduaneros, señaló que el ente rector de vigilancia aduanera es el SENAE y que la norma le exige de manera clara y expresa emitir la normativa reglamentaria. Mencionó que el SENAE no puede justificarse en que se debía coordinar con otras instituciones porque era el sujeto obligado y debía coordinar en 4 años, pero no lo han hecho. Sostuvo que "*la disposición demandada*" obliga al SENAE a la coordinación con otras instituciones pero que esto no implica que la norma no sea clara. Mencionó que se vulneraron derechos constitucionales y que existe una negligencia porque han pasado cuatro años para el cumplimiento y no puede ser que el SENAE se justifique en otras instituciones. Agregó que no solo se han incumplido las disposiciones transitorias, sino que se han vulnerado derechos. Añadió que las DT1 y la DT3 son claras, expresas y exigibles y que en los 180 días de plazo del COESCOP, el SENAE no realizó ninguna actuación y que sus diligencias para tratar de cumplir empiezan en 2020. Finalmente, solicitó que se acepte la acción por incumplimiento.

28. Christopher Iván Riofrío Cortez, sostuvo que el accionante cumple con los presupuestos de ascenso, que se han afectado sus derechos y que los trabajadores deben poder acceder a la seguridad social.

(iv) A fojas 220 y 221: Oficio No. MDT-SPN-2020-0132 de 13 de mayo de 2020, suscrito por el MDT, dirigido al SENAE, mediante el cual se informa que se ratifica en las observaciones presentadas mediante Oficios No. MDT-DFI2020-0208 y No. MDT-SPN-2020-0096 y solicita que, una vez que el cuerpo de vigilancia aduanera considere que sea técnicamente viable continuar, se remita la información solicitada.

(v) A fojas 247-253: Oficio No. SENAE-DNH-2021-0451-OF de 20 de mayo de 2021, suscrito por la directora nacional de talento humano del SENAE, mediante el cual se pone a consideración del MDT el informe técnico conforme al análisis, observaciones y propuesta técnica en lo concerniente al oficio No. MDT-SPN-2021-0061-O y el informe técnico No. MDT-SPN-2021-027, y, se solicita el pronunciamiento a efectos de continuar con la implementación del proceso.

[8] La actuación de la abogada por parte del SENAE en la audiencia fue ratificada en escrito de 29 de julio de 2021.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

5. Análisis constitucional

29. Es pertinente señalar que, en su demanda, el accionante identifica como normas incumplidas a las DT1 y DT4, mientras que, en escritos posteriores a la admisión de la causa, agrega argumentos sobre el incumplimiento de la DT3, todas del COESCOP. Esta Corte considera improcedente agregar nuevas normas que se alegan incumplidas después de la admisión de la demanda porque aquellas no cumplieron con la fase de admisión correspondiente. En ese sentido, se descarta el análisis sobre la DT3 puesto que fue alegada de manera posterior a la presentación de la demanda y al auto de admisión de la presente causa, aunque se dejan a salvo las acciones que el accionante estime pertinentes para demandar el presunto incumplimiento de la DT3.

30. Por otro lado, esta Corte también ha señalado que cuando el accionante busca la protección de derechos que pueden ser garantizados por otra garantía jurisdiccional, no puede realizar un análisis sobre aquellas pretensiones, ya que incurren en la primera causal de improcedencia del artículo 56 de la LOGJCC[9]. Así, en el caso que nos ocupa, de los diversos escritos y de la demanda, presentados por el accionante, se observa que presenta alegaciones dirigidas a tutelar varios derechos constitucionales que podrían ser garantizados por otra garantía jurisdiccional. Debido a lo señalado, esta Corte no se pronunciará al respecto.

31. Sobre las DT1 y DT4, conforme el objeto de la acción por incumplimiento, esta Corte procederá a determinar si (5.1) se configura el requisito de reclamo previo. Luego, determinará si contienen (5.2) una obligación de hacer o no hacer. De ser el caso, (5.3) verificará que la obligación sea clara, expresa y exigible. Si se verifican los dos presupuestos anteriores, (5.4) analizará si se cumplió o no la obligación. Finalmente, de identificarse que existió incumplimiento, se procederá a determinar cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación[10].

5.1. Reclamo previo

32. Esta Corte ha establecido que el reclamo previo es un presupuesto fundamental para que se configure el incumplimiento. De conformidad con el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Sólo si el incumplimiento se mantiene o si el reclamo no ha sido contestado en el término de cuarenta días, el incumplimiento se considerará configurado[11]. De tal manera que el accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Por lo que esta Corte considera adecuado verificar si de los documentos remitidos por el accionante como justificativo de reclamo previo, ha reclamado expresamente el cumplimiento de las DT1 y DT4.

[9] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 41-11-AN/19 de 2 de octubre de 2019, párr. 35.
[10] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 7-12-AN/19 de 11 de diciembre de 2019, párr. 12.
[11] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 3-11-AN/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 24.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

33. Revisados los documentos, la pretensión del accionante en sus pedidos administrativos se relaciona con la homologación de remuneraciones entre todos los entes de seguridad regulados por el COESCOP y con la necesidad de que se expida la respectiva reglamentación. Así, el reclamo debió ser dirigido a quien debía satisfacer las obligaciones y en el momento en que las disposiciones eran exigibles. En ese sentido, esta Corte encuentra que a fojas 19 a 20 del expediente constitucional, se encuentra la petición planteada por el accionante y dirigida al director general del SENAE, recibido en el SENAE el 24 de agosto de 2018. En esta petición, el accionante mencionó que el plazo determinado en la DT1 feneció en junio de 2018. A su vez, a fojas 21 a 23 se encuentra el oficio No. SENAE-DNV-2018-0051-OF de 8 de octubre de 2018, remitido por el accionante a la directora general del SENAE. En este oficio, el accionante menciona, en lo principal, que ha existido un nuevo vencimiento del plazo respecto de la DT4 e insistió en la aprobación del Reglamento al libro IV del COESCOP. Finalmente, a foja 25 se encuentra la petición dirigida a la directora general del SENAE, recibida en el SENAE el 28 de septiembre de 2018, en la cual el accionante hace mención a las DT1 y DT4 y concluye que acudirá a toda instancia posible para la jerarquización de grados, uniformes y homologación de remuneraciones.

34. Esta Corte considera pertinente señalar que en la sentencia No. 23-11-AN/19 determinó que, con base en el principio constitucional de coordinación institucional, una vez que se solicitó el reclamo previo a la principal institución obligada, es obligación de aquella institución coordinar el cumplimiento con otras instituciones competentes. En el caso concreto, se debe dejar constancia que respecto de la DT4 el accionante únicamente presentó el reclamo previo ante el SENAE y no ante otras instituciones referidas en la obligación. De tal manera que, en aplicación del precedente referido, se toma como suficiente la presentación del reclamo previo únicamente ante el SENAE para efectos de declarar el cumplimiento de este requisito.

35. Por lo expuesto, sobre las disposiciones señaladas, esta Corte considera que se configuró el reclamo previo[12].

5.2. Existencia de la obligación de hacer o no hacer

36. Para efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si las normas objeto de la presente acción por incumplimiento contienen una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta

[12] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-16-AN/21 y acumulados de 30 de junio de 2021, párr. 24.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho[13].

5.2.1. DT1

37. De la revisión de la DT1, se verifica que (i) el titular o beneficiario de la obligación son las y los servidores de las entidades de seguridad; en el caso que nos ocupa, los pertenecientes al cuerpo de vigilancia aduanera. 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 "*Cuerpo de Vigilancia Aduanera* […]". (ii) 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 lugar, aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de sus respectivas entidades de seguridad, una vez cumplida la primera obligación. (iii) 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 aduanera y el artículo 258 *ibídem* determina que el cuerpo de vigilancia aduanera es el órgano de ejecución operativa del SENAE. De tal manera que el obligado a ejecutar la obligación es el SENAE.

38. Por lo anterior, la Corte verifica que la DT1 contiene obligaciones de hacer.

5.2.2. DT4

39. De la revisión de la DT4, se observa que (i) los beneficiarios son las y los servidores de las entidades de seguridad; en este caso, los miembros del cuerpo de vigilancia aduanera. (ii) La obligación radica en que se debe homologar los perfiles y salarios de las instituciones de seguridad reguladas por el COESCOP. (iii) Los obligados a ejecutar la obligación son los entes complementarios de seguridad, para este caso el SENAE, y, además, el Ministerio del Trabajo.

40. En ese sentido, para esta Corte existe una obligación de hacer en la DT4.

5.3. Obligación clara, expresa y exigible

41. Verificada la existencia de una obligación de hacer, corresponde verificar si esta es clara, expresa y exigible, sin que exista un orden específico para el análisis de estas tres características. Esta Corte Constitucional ha señalado que una obligación es clara si los elementos de la misma, están determinados o son fácilmente determinables[14]; es expresa, si está redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé

[13] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019, párr. 34 y Sentencia No. 38-15-AN/21 de 9 de junio de 2021, párr. 25
[14] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 023-1 l-AN/19 de 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

lugar a equívocos[15]; y es exigible cuando no se encuentra sujeta a plazo o condición que esté pendiente de verificarse[16]. Por lo que se procede a determinar si las obligaciones son claras, expresas y exigibles.

5.3.1. DT1

42. Respecto de la DT1, esta Corte considera que existen dos obligaciones. Así, (i) en el plazo de 180 días, desde la entrada en vigencia del COESCOP, 21 de diciembre de 2017, el SENAE 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 aduanera; y, una vez aprobado el reglamento, debía (ii) aprobar los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera.

43. A juicio de esta Corte, de conformidad a los presupuestos previamente señalados, las obligaciones cuyo cumplimiento se exige gozan de claridad. A su vez, las obligaciones son expresas, pues no ha sido necesario realizar ningún tipo de interpretación extensiva o inferencia indirecta que revele algún tipo de contenido implícito para dichas obligaciones.

44. Sobre el elemento de exigibilidad, es necesario hacer un análisis diferenciado de las obligaciones (i) y (ii) del párrafo 42 *ut supra.* Se advierte que en relación con la exigibilidad de la obligación (i), si bien pende de un plazo, este ha sido superado en exceso, es decir no está pendiente de verificarse[17]. 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[18].

45. Por otro lado, la exigibilidad de la obligación (ii) está supeditada al cumplimiento del plazo de la obligación (i). Esto en virtud de que la DT1 determina que el estatuto orgánico y funcional debe expedirse con base en el reglamento. En ese sentido, esta Corte considera que una vez que ha transcurrido en exceso el plazo de 180 días referido en el párrafo previo para cumplir con la obligación (i), el SENAE no puede justificar el incumplimiento de la obligación (ii) en virtud de su propio retardo en el cumplimiento de la obligación (i). En otras palabras, si bien los estatutos orgánicos y funcionales del cuerpo de vigilancia aduanera 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 SENAE. Tan es así que el propio SENAE ha reconocido que no ha cumplido la obligación en el plazo referido. De tal manera que en el presente caso, la Corte

[15] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 38.
[16] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 11-14-AN/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 37.
[17] Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 37-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 39.
[18] Conforme la disposición final del COESCOP que determina que entrará en vigencia 180 días a partir de su publicación en el Registro Oficial y la propia DT1 que señala que el reglamento deberá expedirse en 180 días desde la entrada en vigencia del COESCOP.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

constata que no existe una condición o plazo pendiente de verificarse y considera que la obligación (ii) de la DT1 es exigible.

5.3.2. DT4

46. Respecto de la DT4, esta Corte considera que existe una obligación de hacer clara en el sentido de que sus elementos son fácilmente determinables. Así, esta implica que la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y el ministerio rector de los asuntos de trabajo, determinen la homologación de perfiles y salarios de las instituciones reguladas en el COESCOP. A su vez, se constata que la obligación es expresa por cuanto se encuentra redactada en términos precisos y específicos que no dan lugar a equívocos. Ahora bien, esta Corte verifica que la obligación está condicionada a la intervención de otras instituciones y no únicamente a la del SENAE. 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. Con lo cual no puede subsistir el presente cargo y se descarta la posibilidad de verificar su efectivo cumplimiento.

47. En este punto, es pertinente señalar 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*"[19]. Esta Corte ha podido observar que el accionante pretende utilizar esta acción para fines contrarios al objeto de la misma, como para el reconocimiento de remuneraciones similares a las de otros entes de seguridad ciudadana, la tutela de los derechos a la vida digna, igualdad y no discriminación en relación con otras entidades de seguridad ciudadana y que no se le han realizado las compensaciones correspondientes, lo cual desnaturaliza a la acción por incumplimiento.

48. Por lo expuesto, en virtud de que se ha verificado que no existe una obligación exigible, la Corte no debe pronunciarse sobre el incumplimiento de la disposición referida.

49. Sobre la DT1, esta Corte continuará el análisis para determinar si ha existido incumplimiento, únicamente respecto de su obligación (i), en virtud de que contiene una obligación de hacer, clara, expresa y exigible.

5.4. Presunto incumplimiento de la DT1

50. Constatada la existencia de una obligación clara, expresa y exigible, es preciso mencionar que su incumplimiento no constituye un hecho controvertido, en tanto

[19] Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 11-12-AN/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 24.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

este ha sido admitido por el SENAE tanto en la audiencia pública como en los documentos que presentó por escrito. Así, el SENAE, señaló que efectivamente existe la obligación y que ha realizado varias acciones con el objetivo a dar cumplimiento a varias disposiciones del COESCOP, pero justificó la falta de cumplimiento efectivo de las obligaciones de la DT1 en la actuación de otras instituciones, principalmente el MDT.

51. Ahora bien, esta Corte observa que el SENAE, efectivamente, ha realizado varias actuaciones relacionadas con el cumplimiento de la DT1, conforme los documentos presentados por aquella institución, varios de ellos detallados en el pie de página 7 *ut supra*. Así, por ejemplo, el SENAE presentó el "*Proyecto definitivo del Reglamento del Libro IV del COESCOP",* "*Borrador del Plan de Carrera y Ascensos", "Reglamento de Evaluación de Desempeño",* etc. A su vez, se verifica de la bitácora presentada por el SENAE varios intercambios de información y observaciones con el MDT. A pesar de aquello, esta Corte observa de los documentos presentados en el proceso, que el plazo para el cumplimiento de la DT1 ha sido excedido por varios años, considerando que el COESCOP fue aprobado en 2017, sin que haya mediado justificación razonable para no expedir el reglamento respectivo. De tal manera que esta Corte no considera las actuaciones realizadas por el SENAE como una causal de justificación que le exonere de las consecuencias jurídicas que acarrea el incumplimiento.

52. Además, el SENAE ha pretendido justificar el incumplimiento alegando que el MDT no ha aprobado las diversas propuestas de normativa presentadas. Al respecto, esta Corte considera que de acuerdo con la DT1 no se desprende expresamente que el MDT sea la entidad obligada en expedir la reglamentación relacionada con el cuerpo de vigilancia aduanera y su respectivo estatuto orgánico y funcional, sin perjuicio de que se requiera contar con su criterio técnico y de aprobación sobre ciertos aspectos en virtud de otras disposiciones del propio COESCOP. Aun así, esta Corte considera que el SENAE es la entidad obligada por la norma para cumplir la DT1 y no puede pretender señalar que el cumplimiento depende de otra institución estatal, incluso en virtud del principio de coordinación institucional consagrado en el artículo 227 de la CRE.

53. A su vez, llama la atención que existiendo ya varios documentos relacionados con las obligaciones de la DT1, no hayan sido aprobados, considerando el tiempo que ha trascurrido desde la entrada en vigencia del COESCOP. De acuerdo con la bitácora presentada por el SENAE, la última actuación fue realizada por el MDT el 16 de julio de 2021, mediante oficio No. MDT-SFSP-2021-1168-O, "*a través del cual el MDT indicó que es necesario que la Institución cuente con las Resoluciones aprobadas de la propuesta del Plan de Carrera y la Resolución de la Escala Remunerativa para los puestos de la carrera COESCOP*" (sic). Es decir, el SENAE aún no ha cumplido con la obligación en cuestión y esta Corte no encuentra una explicación razonable para que se justifique el incumplimiento, esto aun si se considera que dependería de la aprobación del MDT.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

54. En definitiva, considerando que las obligaciones en análisis consistían en expedir los reglamentos de carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones del cuerpo de vigilancia aduanera, así como los estatutos orgánicos y funcionales, al no existir y estar aprobados efectivamente estos cuerpos normativos, se verifica que se han incumplido las obligaciones de la DT1.

5.5. Medidas adecuadas para el cumplimiento de la DT1

55. Esta Corte considera que la medida más adecuada para el cumplimiento de las obligaciones en cuestión es ordenar la efectiva expedición de los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, señalados en el párrafo previo. Para aquello, el SENAE deberá, en el plazo de 20 días desde la notificación de la presente sentencia, elaborar y presentar a esta Corte un cronograma de estricto cumplimiento, el cual deberá tener en consideración: (i) la urgencia de contar con los reglamentos señalados en relación con el tiempo transcurrido desde que se verificó el plazo señalado por la norma; y, (ii) la cantidad de tiempo que el accionante ha venido solicitando el cumplimiento de la disposición. Para aquello, esta Corte establece que el SENAE deberá contar con los reglamentos y estatuto orgánico y funcional en un plazo máximo de 120 días desde la notificación de la presente sentencia.

6. Decisión

56. 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 lo siguiente:

1. **Aceptar parcialmente** la acción por incumplimiento 60-18-AN.

2. Declarar el incumplimiento de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público por parte del SENAE.

3. Como medidas de cumplimiento, se ordena al SENAE que expida los reglamentos y el estatuto orgánico y funcional, que se determinan en las obligaciones de la disposición transitoria primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público. Para el efecto, el SENAE, a través de una coordinación diligente con el Ministerio de Trabajo, deberá presentar un cronograma en el plazo de 20 días desde la notificación de esta sentencia y deberá emitir el reglamento y estatuto que establece la norma en el plazo máximo de 120 días desde la notificación de esta sentencia.

4. Llamar la atención al SENAE por la negligencia en la expedición del reglamento y estatuto ordenados por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público desde 2017, así como al Ministerio de

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Trabajo por la falta de celeridad en las respuestas que permitan una diligente coordinación con el SENAE.

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.20 09:42:27 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en 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, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.**(593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec